

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

ORGANISATION  
DES  
CHAMPS DE TIR

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

*Le samedi 17 juin 1911, à 8 heures 1/2*

PAR

**Paul GOURMAUX**

---

*Président : M. SAUZET, professeur.*

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.  
POLITIS, agrégé.*

---

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

44, Rue Victor Cousin, 44

---

1911





Digitized by the Internet Archive  
in 2026



THÈSE  
POUR  
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation  
ni improbation aux opinions émises dans les  
thèses ; ces opinions doivent être considérées  
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

ORGANISATION  
DES  
CHAMPS DE TIR

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

*Le samedi 17 juin 1911, à 8 heures 1/2*

PAR

Paul GOURMAUX

---



*Président : M. SAUZET, professeur.*

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.  
POLITIS, agrégé.*

---

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor Cousin, 11

---

1911



# L'ORGANISATION DES CHAMPS DE TIR

---

## INTRODUCTION

Le caractère absolu que revêt traditionnellement le droit de propriété ne va pas sans un certain nombre de restrictions. Ce caractère absolu comme ces restrictions apparaissent d'ailleurs dans la définition que donnent de ce droit les divers articles du Code civil où il en est question. C'est ainsi que l'article 537 porte que « les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois ». Et l'article 544 ajoute que « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

De même, l'article 552, après avoir posé le principe que la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, mentionne dans les deux alinéas qui suivent des restrictions semblables à celles déjà signalées par les articles 537 et 544. Pour le dessous, le propriétaire peut faire toutes les constructions et fouilles qu'il juge à propos et tirer de ces dernières tous les produits qu'elles peuvent fournir ; pour le

dessus, le propriétaire peut faire toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos. Tel est le caractère absolu du droit. En ce qui concerne les restrictions, notre article a soin, pour le dessous, de réserver les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines et les lois et règlements de police ; pour le dessus, les exceptions établies au titre des servitudes aux services fonciers. A ce titre, le Code prévoit, à côté des servitudes légales établies pour l'usage des particuliers, des servitudes légales établies pour l'utilité publique (art. 649) ; à ce propos les civilistes observent que c'est à tort qu'on désigne par un même terme ces limitations diverses au droit de propriété. Ils sont généralement d'avis (1) que, constituent seules des servitudes, au sens exact du mot, celles qui sont établies sur un fonds, dit *servant* pour l'utilité ou l'avantage d'un autre fonds, dit *dominant*.

« Pour qu'il y ait servitude, dit M. Planiol, il ne suffit pas qu'un propriétaire soit gêné, il faut qu'il y ait un fonds dominant ; par exemple, on rangera dans les servitudes d'utilité publique, avec l'article 650 la servitude dite de marche-pied ou chemin de halage, parce que c'est une charge qui grève les fonds riverains d'un cours d'eau navigable au profit de la navigation et du cours d'eau lui-même, qui est en quelque sorte le fond dominant. En matière de voirie, c'est la voie de communication qui est le fonds domi-

1. Aubry et Rau, 47 col., t. III, p. 239.

nant ; il en est de même pour les servitudes militaires, où les forts et les places de guerre jouent le rôle de fonds dominants vis-à-vis des fonds voisins dans les zones militaires. De même, pour les servitudes établies dans un intérêt de conservation des bois et forêts soumis au régime forestier, le fonds dominant est le bois ou la forêt (art. 151 à 158 du Code forestier), et ces servitudes grèvent les fonds voisins.

Quant aux restrictions résultant des lois et règlements dont il est question dans les divers articles précités, ces auteurs les désignent non plus sous le nom des servitudes mais sous celui de simples limitations au droit de propriété.

« Le Code civil, dit encore M. Planiol (1), ne donne qu'une idée imparfaite des servitudes et ne s'occupe que de celles qui s'appliquent à la propriété foncière ; un grand nombre de règles sont établies par des lois spéciales : par exemple en matière de voirie, alignement, nivellement, hygiène. On y ajoute entre autres les servitudes ou précautions imposées au propriétaire par suite du voisinage d'un cours d'eau, d'une route, d'un chemin de fer, d'un cimetière, d'une source d'eau minérale, d'un ouvrage de défense militaire. »

Ces limitations du droit de propriété constituent ce qu'on est convenu d'appeler le régime administratif de la propriété. Elles résultent tant des lois et règlements en vigueur au moment de la rédaction du

1. Planiol, tome I, 4<sup>e</sup> éd., p. 756, n<sup>o</sup> 2363.

Code, que de ceux promulgués depuis, ainsi que le démontre le texte des articles 544, 552 et 650 du Code civil. Comme ne manque pas de le constater M. Sauzet à son cours (1), ces articles tout en réservant toutes les restrictions éventuelles que le législateur croira devoir imposer ou que l'administration édictera dans la mesure où elle peut disposer de l'autorité réglementaire, consacrent la permanence des règlements appliqués en 1804. Car si l'œuvre de la Révolution, en ce qui concerne la propriété foncière, a eu pour résultat d'affranchir la terre, ce fut seulement en ce qui concerne les redevances qui la grevaient. Sans doute les propriétaires fonciers ont été libérés, mais seulement des charges ayant un caractère féodal. La Révolution n'a pas voulu faire à la propriété privée une situation privilégiée, maintenue même quand elle serait en contradiction avec l'intérêt public. C'est par cet intérêt que sont commandées les restrictions établies dès cette époque. C'est de ce même intérêt que s'est inspiré le Code civil, ainsi que le montrent les travaux préparatoires. « La condition de ne pas faire de la propriété un usage prohibé est de toute justice, dit le tribun Grenier, dans la discussion de l'article 544 devant le Corps législatif ; l'intérêt général qui est supérieur aux intérêts privés, peut exiger qu'un particulier cède sa propriété ; mais en même temps qu'on s'est occupé du droit du corps social, on s'est empressé de manifester le plus grand respect

1. Année 1909-1910. *Des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt public.*

pour la propriété individuelle en disant que nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Car si l'intérêt public doit recevoir satisfaction, ce ne doit pas être au détriment de l'intérêt particulier. En compensation de sa propriété abandonnée ou détériorée le propriétaire doit, dans tous les cas et sans exception, recevoir une indemnité, dont Portalis pose le principe dans les termes suivants : « Les charges de l'Etat doivent être supportées par tous et dans une juste proportion, laquelle serait détruite si un seul ou quelques-uns pouvaient jamais être soumis à faire des sacrifices auxquels les autres citoyens ne contribueraient pas. »

La propriété est donc pour les rédacteurs du Code civil un droit absolu en ce sens qu'il ne connaît plus les restrictions des charges féodales et des théories du domaine éminent. Mais il est subordonné, comme nous venons de l'établir à l'intérêt public. Il est des propriétés pour lesquelles le conflit entre ces deux intérêts provient de leur nature, il en est ainsi pour les mines et les forêts ; pour d'autres, le conflit naît de leur situation ; cela se produit pour les propriétés dans les villes. Dans un cas comme dans l'autre, des lois et règlements ont été nécessaires. Spécialement, dans les grandes villes, l'intérêt public commande de veiller sur la régularité des constructions et aussi de se préoccuper de la beauté des édifices qui les décorent.

Ce n'est pas sans raison que nous avons vu le texte des articles du Code réserver toutes les restrictions éventuelles que le législateur croirait devoir imposer et qui pourraient résulter des décisions de l'administration. De nombreuses restrictions au droit de propriété, légales ou réglementaires, ont en effet, été établies depuis. Le Code, ainsi que le remarque M. Sauzet (1) n'a pas cru possible d'en dresser la liste une fois pour toutes et elle ne le sera sans doute jamais, car la notion de l'intérêt public est dans un état de perpétuelle évolution, conditionnée par les progrès de la science et de l'industrie.

C'est ainsi que l'établissement des voies ferrées des télégraphes, téléphones ont fait apparaître des exigences de l'intérêt public jusque-là insoupçonnées. Il en est de même de la navigation à vapeur. Il est permis de supposer pareillement que la télégraphie sans fil et la navigation aérienne ne manqueront pas d'entraîner des modifications au droit du propriétaire sur l'espace qui s'étend au-dessus du sol. Dans un autre ordre d'idées, le droit sur les sources, le droit à l'usage des eaux courantes ont dû s'harmoniser avec les nouvelles manifestations de l'intérêt public ou de l'industrie, en particulier en ce qui concerne l'alimentation des villes en eau potable. L'emploi de la « houille blanche » nécessitera aussi certainement une réglementation nouvelle. Enfin, l'hygiène publique, avec son cortège de restrictions appro-

1. *Loc. cit.*

priées, n'est pas sans apparaître aux propriétaires comme particulièrement menaçante. La défense nationale intervient elle aussi pour imposer des charges et des restrictions sans cesse croissantes, comme nous le verrons au cours du présent travail.

Toutes ces exigences nouvelles de l'intérêt public sont suffisamment justifiées par leur simple énumération. Aussi serait-il sans intérêt d'insister sur ce point. Il est, en effet, inadmissible, en théorie tout au moins, que la propriété privée puisse, en quelque circonstance que ce soit, apporter un obstacle infranchissable à l'intérêt public, à la science ou à l'industrie dont les applications constituent le progrès, elle dont le principal titre est précisément d'être le meilleur instrument de progrès. En tous cas, s'il est une circonstance dans laquelle tout doit fléchir et céder, la propriété privée comme toute autre chose, c'est bien quand il s'agit de la défense nationale dont nous allons nous occuper exclusivement ici.

Les restrictions à la propriété privée tendent non seulement à se multiplier sous les influences diverses que nous venons d'énumérer, mais elles se sont surtout modifiées au point de vue de leur objet. En outre, leur réalisation a été de plus en plus étroitement réglementée par la législation, afin d'éviter au droit du propriétaire les empiètements abusifs, les mesures arbitraires toujours redoutables. Comme exemple des modifications dont nous venons de parler, M. Sauzet cite cette vieille restriction au droit de propriété qui s'appelle la servitude de fouille et

d'extraction. Elle avait été motivée, on le sait, par la nécessité de se procurer à bon marché, en vue de l'exécution des travaux publics, les matériaux nécessaires. On était donc allé au plus pressé. On avait décidé que l'administration pourrait fouiller les propriétés voisines du travail public et en extraire les matériaux dont elle aurait besoin. Or, le caractère de cette servitude a complètement changé; la rapidité et la modicité du prix des transports ont permis de se préoccuper par-dessus tout de la qualité des matériaux. La conséquence a été que la servitude précitée ne s'exerce plus que fort rarement. On préfère, en effet, aller prendre les matériaux de meilleure qualité là où ils se trouvent, plutôt que d'utiliser les premiers venus et les plus proches. Aussi, depuis 1892, le caractère de la servitude s'est-il transformé entièrement; elle est devenue la servitude d'occupation temporaire en vertu de laquelle on se sert des propriétés riveraines du chemin à créer, non plus pour y pratiquer des extractions, mais pour y établir des chantiers pendant la durée des travaux.

En ce qui concerne les garanties et les précautions édictées, M. Sauzet, à qui nous empruntons encore cette constatation, déclare qu'elles se sont développées de telle sorte que l'éminent professeur ne craint pas d'affirmer que l'évolution et le développement de ces restrictions ne lui apparaissent pas menacer la propriété individuelle. Les sacrifices des propriétaires sont incontestablement, dit-il, de plus en plus

nombreux, mais le souci de garantir que ces sacrifices ne doivent servir qu'à l'intérêt public s'est accru en même temps et dans une proportion sensiblement égale. Nous verrons au cours de ce travail la justification de cette affirmation.

D'après le même auteur, le sens véritable de la formule du droit absolu de propriété est que le propriétaire ne peut être exposé à subir des atteintes à son droit sans recevoir une double assurance : 1° que c'est pour l'intérêt public qu'un sacrifice lui est demandé ; 2° que, si, dans cette atteinte à son droit individuel, il apparaît un préjugé individuel et un profit pour la collectivité, une indemnité lui sera payée par celle-ci. Ces atteintes sont susceptibles de revêtir des formes diverses. Pendant longtemps, le propriétaire a été surtout protégé contre l'expropriation, soit directe, soit indirecte, c'est-à-dire contre un acte emportant dépossession et transfert de la propriété à l'administration. Il est cependant d'autres cas où, sans que le propriétaire soit dépouillé de son droit et qu'une parcelle de la propriété soit acquise à l'administration, son utilité pour le propriétaire est cependant diminuée. Il s'agit alors de dépréciation juridique (servitude d'utilité publique) ou dépréciation de fait (propriété inondée à la suite d'un travail public, accès rendu plus difficile, etc). De telles dépréciations constituent bien des atteintes au droit de propriété, et peu importe, *a priori*, qu'elles soient définitives ou momentanées, partielles ou totales, entraînant destruction physique de la propriété. Au

point de vue du droit à la réparation il n'y a pas lieu de distinguer cette dépréciation qui résulte de dommages autres qu'un dépouillement juridique d'avec l'expropriation proprement dite. Au contraire, cette distinction entre la dépréciation et l'expropriation est de première importance, au point de vue des conditions dans lesquelles s'effectue la réparation, depuis que le contentieux de l'expropriation est de la compétence des tribunaux judiciaires, tandis que celui des dommages, soit temporaires, soit permanents, est resté de la compétence des tribunaux administratifs. Sur le point de savoir si le propriétaire est suffisamment protégé et garanti contre ces diverses atteintes, les auteurs sont partagés.

M. Planiol critique très vivement ce régime administratif de la propriété foncière en France : il s'élève, en premier lieu, contre l'article 544, qui nous présente le droit de propriété comme absolu, et aussitôt après en subordonne l'exercice aux lois et règlements, « c'est-à-dire à toutes sortes de restrictions. D'ailleurs, le législateur ne s'est pas fait faute d'entourer la propriété d'un réseau de formalités administratives et de gênes de toute sorte ; le Code civil abandonne même sans réserve à l'administration le droit de réglementer l'usage que font les particuliers de leurs propriétés. L'arbitraire est complet. Dans la pratique, les mœurs modernes et les traditions politiques protègent seules la propriété contre les entreprises et les témérités du pouvoir ; de limite légale, il n'y en a pas ». En note, M. Planiol ajoute : « Nos

mœurs politiques sont en train de changer à cet égard. A l'époque actuelle des charges excessives sont systématiquement imposées à la propriété foncière, particulièrement à Paris, par voie d'arrêtés préfectoraux. »

M. Sauzet, au contraire, tout en reconnaissant que les restrictions au droit de propriété foncière fondées sur l'intérêt public se sont multipliées, que, comme nous l'avons montré, les manifestations de cet intérêt vont sans cesse en augmentant, entraînant toujours de nouvelles restrictions au droit de propriété, soutient que le développement des garanties et des précautions édictées a suivi une marche parallèle. Il ne lui paraît pas exact de dire que, tant en ce qui concerne les procédés admis pour constater l'intérêt public que ceux établis pour fixer l'indemnité, l'évolution de notre législation révèle depuis un siècle un amoindrissement des garanties accordées à la propriété privée. A son avis, le législateur n'a cessé, depuis 1804, de rechercher, d'organiser, d'accumuler les protections contre des atteintes injustifiées ; il a multiplié les formalités par lesquelles l'administration doit passer pour aboutir à ces atteintes ; il a cherché en dehors de l'administration une autorité indépendante chargée de vérifier l'accomplissement des formalités protectrices et pouvant même arrêter l'administration dans la voie des restrictions.

On a, en outre, développé le principe du droit à l'indemnité ; on en a élargi les bases de calcul ; on en a confié l'appréciation à des organes indépendants ;

on en a enfin assuré le paiement par des procédés énergiques ; de telle sorte que, quand on songe à toutes ces précautions, on a l'impression que jamais la propriété n'a été mieux garantie. L'éminent professeur de droit administratif ne craint donc pas de conclure, au contraire de son collègue de droit civil, en disant que la propriété a gagné en énergie de protection ce qu'elle a perdu en étendue d'objet. Nous ne prendrons pas, comme bien on pense, parti à un point de vue général entre nos deux savants maîtres. Nous nous efforcerons, beaucoup plus modestement, de reprendre en détail et de développer l'un des exemples que M. Sauzet apporte à l'appui de sa thèse, celui des *champs de tir*.

Nous y constaterons, en premier lieu, une manifestation nouvelle et précédemment inconnue de l'intérêt public devant laquelle il a été jugé nécessaire de faire fléchir le droit de propriété. Dans une première partie, nous montrerons que les diverses dispositions spéciales, prises en faveur de la défense nationale, servitudes militaires, réquisitions telles qu'elles avaient été organisées par la loi de 1877, aussi bien que les mesures d'ordre général, telle que l'expropriation, étaient inapplicables quand il s'agissait des champs de tir. Nous montrerons, par une analyse détaillée des diverses décisions judiciaires rendues sur la matière, les difficultés de toutes sortes en face desquelles on se trouvait. Nous verrons, enfin, comment les diverses autorités intéressées s'étaient efforcées de concilier, en l'absence de dispositions

législatives, les intérêts particuliers et le souci de la défense nationale et de la préparation à la guerre.

Dans une deuxième partie, nous donnerons l'analyse et le commentaire de la loi du 17 avril 1901 ; nous exposerons les mesures prescrites depuis par l'administration de la guerre et actuellement en vigueur pour l'exécution de la loi. Nous verrons enfin, les difficultés encore susceptibles de se produire.



## PREMIÈRE PARTIE

---

### CHAPITRE PREMIER

#### Comment s'est posée la question des champs de tir

La législation, qui a posé, après la guerre de 1870, les bases de la reconstitution de nos forces militaires prévoyait que l'instruction des troupes se terminerait, chaque année, par des marches, manœuvres et opérations d'ensemble. L'article 28 de la loi du 24 juillet 1873 portait en effet : « L'instruction progressive et régulière des troupes de toutes armes se termine chaque année par des marches, manœuvres et opérations d'ensemble, de brigade, de division, et, quand les circonstances le permettent, de corps d'armée. » Ce texte renvoyait, jusqu'à ce qu'une loi spéciale sur la matière fut promulguée, à un règlement d'administration publique, inséré au *Bulletin des Lois*, le soin de déterminer les conditions suivant lesquelles s'effectuerait l'évaluation des dommages causés aux propriétés privées, ainsi que le paiement des indemnités dues aux propriétaires.

La loi prévue par le texte de 1873 n'intervint, comme on sait, que le 6 juillet 1877, pour régler tout ce qui concernait les réquisitions militaires. Elle portait dans son article 54 : « Les indemnités qui peuvent être allouées en cas de dommages causés aux propriétés privées par le passage ou le stationnement des troupes dans les marches, manœuvres et opérations d'ensemble prévues à l'article 28 de la loi du 24 juillet 1873, doivent, à peine de déchéance, être réclamées par les ayants droit, à la mairie de la commune, dans les trois jours qui suivront le passage ou le départ des troupes.

Une commission attachée à chaque corps d'armée ou fraction de corps d'armée opérant isolément, procède à l'évaluation des dommages. Si cette évaluation est acceptée, le montant de la somme fixée est payé sur-le-champ.

En cas de désaccord, la contestation sera introduite et jugée comme il est dit à l'article 26.

Un règlement d'administration publique déterminera la composition et le mode de fonctionnement de la commission. »

Enfin, l'article 26 de ce règlement décidait que :

Art. 26. — Dans les trois jours de la proposition de la commission, les décisions de l'autorité militaire sont adressées au maire et notifiées administrativement par lui à chacun des intéressés ou à leur résidence habituelle dans les vingt-quatre heures de la réception.

Dans un délai de quinze jours, à partir de cette no-

tification, ceux-ci doivent faire connaître au maire s'ils acceptent ou refusent l'allocation qui leur est faite.

Faute par eux d'avoir fait connaître leur refus dans ce délai, les allocations sont considérées comme définitives. Le refus sera motivé et indiquera la somme réclamée. Il est transmis par le maire au juge de paix du canton qui en donne connaissance à l'autorité militaire et envoie de simples avertissements, sans frais, pour une date aussi prochaine que possible, à l'autorité militaire et au réclamant. En cas de non-conciliation, il peut prononcer immédiatement ou ajourner les parties pour être jugées dans le plus bref délai. Il statue en dernier ressort jusqu'à une valeur de 200 francs inclusivement, et en premier ressort jusqu'à 1.500 francs inclusivement. Au-dessus de ce chiffre l'affaire sera portée devant le tribunal de première instance. Dans tous les cas, le jugement sera rendu comme en matière sommaire. »

On remarquera que dans ces divers textes, il n'était question que de *marches, manœuvres et opérations d'ensemble*, de dommages causés par le passage ou le stationnement des troupes au cours des manœuvres, marches et opérations prévues. Il n'y est nulle part question *des exercices de tir* ni des dommages qui pouvaient en résulter pour les terrains avoisinant les polygones.

La raison était, en premier lieu, qu'à l'époque où avaient été élaborées les lois fondamentales de notre nouvelle organisation militaire, l'instruction des

troupes en matière de tir paraissait beaucoup moins importante qu'elle ne l'est aujourd'hui. Elle était, par suite, poussée beaucoup moins activement. Ce n'est d'ailleurs que peu à peu que s'est dégagée la nécessité impérieuse où l'on se trouve d'entraîner d'une façon continue l'infanterie aux exercices de tir. La guerre du Transvaal est venue donner une consécration définitive à cette opinion en montrant ce que peuvent des tireurs exercés et habiles, même contre des forces bien supérieures mais moins bien exercées sous ce rapport.

On a donc été amené, ainsi que le remarque le rapporteur du projet de loi de 1901, à la Chambre des députés, à une pratique beaucoup plus fréquente qu'autrefois des exercices de tir, non moins importants pour l'éducation technique de la troupe que les manœuvres proprement dites prévues par nos lois de 1873 et de 1877.

En second lieu, les conditions matérielles dans lesquelles les tirs s'effectuaient à ces dates expliquent aussi le silence de nos lois sur ce point. Les champs de tir permanents de l'infanterie, acquis par l'État, pour la plupart au temps où celle-ci se servait du fusil modèle 1874 ou même du fusil modèle 1866, suffisaient pour ces exercices. Mais, par la suite, ces champs sont devenus inutilisables pour la plupart, en raison de la portée de l'arme et de la tension de la trajectoire. Pour éviter les accidents, on s'est trouvé dans la nécessité de prévoir une zone totale battue par les projectiles dont la profondeur est de 3.500 mè-

tres et la largeur de 300 mètres de chaque côté de l'axe (ou capitale) du tir. La plupart des champs de tir permanents étaient loin de présenter de pareilles dimensions. Aussi, pour arriver à effectuer les tirs en toute sécurité, se trouvait-on dans l'obligation soit de faire occuper temporairement les propriétés riveraines par les troupes dans la zone complémentaire nécessaire, soit d'en interdire momentanément l'accès. Les renseignements qui précèdent concernent seulement les espaces nécessaires pour les tirs de l'infanterie. C'était bien autre chose quand il s'agissait de l'artillerie. Qu'on en juge par les renseignements suivants que nous empruntons, comme les précédents, au rapport fait à la Chambre par M. le Lieutenant-Colonel du Halgouët. « Les dimensions d'un champ de tir pour l'artillerie doivent être telles, porte ce document, que les tirs puissent s'exécuter dans des directions variées, ce qui exige une longueur d'environ 10 kilomètres, sur une largeur qui peut être variable, mais qui ne doit descendre nulle part au-dessous de 1.900 à 2.000 mètres. »

Les conditions de dimensions que nous venons de reproduire ne sont pas les seules requises pour qu'un terrain puisse faire un bon champ de tir. Il en faut beaucoup d'autres que le rapport précité résume ainsi : « Possibilité de manœuvrer et de développer un thème tactique dont l'école à feu est la conclusion : terrain accessible aux voitures en presque tous ses points et pourtant assez accidenté pour que les positions de batteries soient analogues à celles du champ de

bataille; vues étendues dans des directions variées, possibilité de disposer des objectifs dans des conditions vraisemblables. »

Aussi, pour donner satisfaction à ces divers desiderata, la commission militaire chargée d'étudier la question des champs de tir et des camps d'instruction disait-elle dans un rapport en 1897 : « En ce qui concerne l'artillerie, la commission conformément aux propositions antérieures formulées par la direction de l'artillerie, estime que les terrains de tir doivent avoir des dimensions telles qu'une brigade entière puisse y travailler en même temps, un régiment faisant ses tirs, l'autre manœuvrant en terrain varié. Pour atteindre ce but, il est nécessaire de disposer d'au moins 4.000 hectares, soit 9 à 10 kilomètres de longueur, sur une largeur moyenne de 4 kilomètres. »

Les champs de tir permanents qui existaient à cette époque (sauf le camp de Châlons) avaient seulement des longueurs comprises entre 6 et 9 kilomètres, et des largeurs moyennes variant entre 300 et 1.200 mètres. Ces dimensions étaient donc telles, pour quelques-uns que les zones dangereuses s'étendaient à une distance considérable des limites des terrains militaires principalement dans le sens de la largeur. Cette distance était très variable suivant la configuration du sol et aussi suivant la nature des tirs exécutés.

D'autre part, il avait été reconnu indispensable de mettre les troupes en mesure de varier leurs tirs, en allant de temps à autre les exécuter, hors de leurs

polygones habituels, sur des terrains variés et accidentés, organisés pour une période de peu de durée, et susceptibles de se prêter à des manœuvres avec feux réels, se rapprochant autant que possible des conditions de la guerre. Ces conditions ne se trouvaient réunies que dans les seuls camps d'instruction. Et ceux-ci étaient trop rares pour qu'ils fussent accessibles aux troupes des diverses régions militaires. Aussi, pour éviter des déplacements onéreux, avait-on été amené à chercher à utiliser des terrains appropriés à proximité desquels les troupes manœuvraient ou stationnaient.

Dans ce but, on avait organisé, en outre des champs de tir permanents, situés pour la plupart dans des camps d'instruction, des champs de tir temporaires, des champs de tir de circonstances et même des champs de tir éventuels.

Les premiers étaient établis sur des terrains prêtés par les communes ou les particuliers et mis *chaque année* à la disposition des troupes pendant une ou plusieurs périodes de peu de durée. Les seconds étaient ceux où l'on exécutait *accidentellement*, au cours d'une manœuvre ou d'un exercice, des tirs limités à une ou deux séances de peu de durée et qu'on ne devait pas en principe utiliser plus d'une fois, tout au moins à des intervalles rapprochés.

Les champs de tir éventuels enfin sont ceux où l'on peut avoir à exécuter les exercices de tir de bouches à feu des places de guerre.

Qu'il s'agit des uns ou des autres, leur utilisation

pour les tirs de l'artillerie nécessitait, en général, que l'ensemble de la zone occupée par les troupes et de la zone de protection à interdire atteignît les dimensions précédemment indiquées.

Aussi, l'administration militaire en était-elle arrivée à établir de véritables servitudes pour assurer le fonctionnement des champs de tir ; pour ceux qui étaient permanents, elles consistaient dans l'évacuation de certaines zones extérieures considérées comme dangereuses par suite du genre de tir exécuté à un moment donné et l'interdiction de la circulation sur les voies de communication qui traversent les terrains militaires ; pour les champs de tir de circonstances, elles consistaient également dans l'interdiction de certaines zones et de voies de communication et dans l'occupation des terrains par les troupes.

Ces divers points ainsi que la nature des tirs étaient déterminés par ce qu'on appelait le régime des champs de tir, c'est-à-dire l'ensemble des conditions locales suivant lesquelles le tir peut s'exécuter sans préjudice pour les intérêts civils. Il comprenait :

1° Les époques, jours et heures des tirs ;

2° La nomenclature des bouches à feu et armes dont le tir peut sans inconvénient avoir lieu, ainsi que la nature de leur tir ;

3° Les secteurs dans lesquels les lignes de tir peuvent être tracées avec l'indication des bouches à feu ou armes auxquelles ces lignes de tir sont affectées, et l'indication des limites en deçà ou au delà des-

quelles on devra placer les objectifs, les cibles ou les tireurs ;

4° Les consignes à observer pour assurer la sécurité des voies de communication et des propriétés riveraines.

Telles sont les exigences auxquelles avait à faire face l'administration de la guerre en vue de donner aux exercices de tir tout le développement et l'ampleur, désormais exigés par les conditions nouvelles de l'art militaire. Nous exposerons dans le chapitre suivant les moyens dont elle disposait pour y faire face.

## CHAPITRE II

### **Insuffisance des dispositions législatives existantes pour se procurer les espaces nécessaires pour effectuer les tirs.**

Nous venons de voir que les lois, élaborées après la guerre, en vue de notre réorganisation militaire, étaient muettes sur ce qui concerne les exercices de tir. Il ne restait donc aux autorités responsables de la préparation à la guerre, pour se procurer les espaces jugés nécessaires pour effectuer les tirs, qu'à recourir à des négociations amiables ou à utiliser la procédure d'expropriation, susceptible d'être employée dans tous les cas, sans distinction, où est en jeu l'intérêt général.

Mais il est de toute évidence que les négociations amiables ne pouvaient donner aucun résultat. Il n'était pas possible pour une organisation de cette importance de s'en remettre exclusivement à la bonne volonté des particuliers. Il aurait, en effet, suffi à un seul propriétaire d'opposer un refus, fondé sur le caprice et l'entêtement, ou d'opposer des exigences injustifiées pour mettre les autorités militaires dans l'impossibilité d'accomplir leur mission.

Quant à la procédure d'expropriation, ouverte dans tous les cas où l'intérêt général est en jeu, il est clair qu'elle ne pouvait pas davantage être employée dans la circonstance. Elle aboutit nécessairement à une *dépossession* du propriétaire contre indemnité. Or, sauf les cas de champs de tir permanents, compris, comme nous l'avons dit, dans la plupart des cas dans des camps d'instruction et pour lesquels il n'y avait la plupart du temps pas de difficulté, l'administration de la guerre n'avait que faire, en dehors des périodes des tirs, des terrains formant le champ de tir. Il en était ainsi, qu'il s'agit de champ de tir temporaires, de champs de tir de circonstance ou de champs de tir éventuels. Dans les cas des champs de tir de circonstances, il aurait été difficile de prévoir, suffisamment longtemps à l'avance, les endroits où on établirait le champ pour pouvoir remplir les formalités d'expropriation à l'égard des terrains indispensables.

En outre, si l'administration militaire avait dû recourir à l'expropriation pour se procurer tous les terrains nécessaires pour établir ces divers champs de tir, il en serait résulté pour le budget de la guerre, déjà si considérable, une charge énorme.

Ces deux voies étaient inapplicables et la législation nouvelle ne contenant aucune disposition spéciale à la matière, il ne restait plus aux autorités militaires qu'à chercher à utiliser les dispositions générales qui avaient établi des restrictions à la propriété privée dans l'intérêt spécial de la défense na-

tionale. Les règles qui pouvaient être utilisées pour satisfaire au besoin nouveau, tel que nous l'avons exposé au chapitre précédent, se trouvaient dans deux séries de dispositions : les unes concernaient les immeubles et comprenaient toute la matière des servitudes militaires, des occupations temporaires pour travaux et la législation des travaux mixtes ; les autres étaient relatives aux meubles et se trouvaient réunies dans les lois sur les réquisitions militaires.

Il nous paraît indispensable de résumer les unes et les autres dans deux paragraphes distincts : celles relatives aux servitudes parce que c'est des dispositions qu'elles édictent que, comme on le verra au chapitre suivant, paraissent s'être inspirées les autorités militaires pour solutionner la question en l'absence d'un texte ; celles relatives aux réquisitions, parce que c'est aux règles adoptées, en cette matière, qu'a eu recours, au contraire, le législateur pour fournir la solution législative de la question.

#### § I. — Des servitudes militaires.

Antérieurement à 1851, cette question avait fait l'objet d'un nombre considérable de dispositions législatives ou gouvernementales. A cette date, une loi du 10 juillet régla le classement des places de guerre, abrogea un certain nombre de dispositions antérieures relatives à la matière et confia à un décret le soin « de réunir et de coordonner dans leur ense-

« ble toutes les dispositions des lois concernant les  
« servitudes imposées à la propriété autour des for-  
« tifications et de préciser les mesures d'exécution ». Ces mesures ont fait l'objet d'un règlement d'administration publique, rendu à la date du 10 août 1853. Cet acte constitue actuellement le véritable code des servitudes militaires ; nous allons en analyser les dispositions qui nous intéressent.

Les places de guerre, classées par une loi sont divisées en deux catégories : les places de guerres, qui comportent deux séries, et les postes militaires. Autour de chacune, des servitudes sont établies, dont le décret de 1853 fixe l'étendue ci-après :

|                         | 1 <sup>re</sup> zone | 2 <sup>e</sup> zone | 3 <sup>e</sup> zone |
|-------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| Places de guerre . . .  | 250 m.               | 487 m.              | 974 m.              |
| Postes militaires . . . | 250 m.               | 487 m.              | 584 m.              |

Les territoires, compris dans ces limites, sont frappés de la servitude par le fait même du classement. Mais des opérations administratives, comprises sous la dénomination de bornage, n'en sont pas moins prévues et réglementées. Nous nous contenterons de dire ici qu'elles ont pour but de déterminer la limite exacte des diverses zones et de fixer les points précis où commenceront et où finiront les entraves apportées à la propriété des particuliers, entraves qui sont les éléments de la servitude. Ces opérations de bornage sont effectuées aussi dans l'intérêt de la défense nationale, afin de fixer d'une manière

précise l'étendue du droit de l'autorité militaire. Il n'est pas sans intérêt, en effet, que seules les propriétés légalement soumises aux servitudes militaires en supportent les inconvénients. Dans ce but, le décret de 1853 fixe en détail, la manière dont doivent être mesurées les distances, les autorités par les soins desquelles ce travail doit être exécuté, les recours auxquels en sont soumis les résultats. Il prescrit, en outre, de ne construire autour des places que des polygones les moins irréguliers possible. Mais, comme en définitive c'est à l'autorité militaire qu'il appartient de choisir le mode de défense qui convient le mieux à la place, cette prescription n'a pas, pour les propriétés privées, l'importance qu'elle paraît avoir. En fait, c'est donc à l'administration militaire à qui il appartient de fixer les capitales et autres lignes de tir qui devront servir à la délimitation.

Cette opération effectuée, les propriétés des diverses zones sont soumises à des servitudes, d'autant plus rigoureuses qu'elles sont plus rapprochées de la place, et qui *frappent les constructions anciennes et les constructions nouvelles.*

C'est ainsi que, en ce qui concerne les constructions nouvelles *dans la première zone*, toute construction est interdite de quelque nature qu'elle puisse être à l'exception cependant de clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, sans pan de bois ni maçonnerie, qui ne peuvent être établies que dans certaines conditions. La jurisprudence, dans l'application qu'elle a eu à faire du décret de 1853,

a toujours interprété ces dispositions de la manière la plus restrictive, interdisant la construction dans un hangar de cloisons de briques (1), l'établissement d'appentis en bois et de caves en maçonnerie entourées de palissades (2). Tout en maintenant l'interdiction de planter des haies vives et des arbres ou arbustes formant haies, dans cette zone, il a été jugé que des plantations d'arbres isolés n'allaient pas à l'encontre des prescriptions du législateur (3).

Dans *la deuxième zone*, les dispositions sont différentes selon qu'il s'agit des places de la première série et celles de la deuxième série auxquelles sont assimilés, au point de vue qui nous occupe, les postes militaires.

Autour des places de la première série, *aucune construction* en maçonnerie ou même en pisé ne peut être faite. Et le Conseil d'État applique encore ici rigoureusement la loi, refusant de reconnaître la légitimité de l'augmentation non autorisée d'une construction existante (4).

Autour des secondes, au contraire, des constructions quelconques peuvent être élevées. Mais cette latitude comporte une grave restriction au droit de propriété, au cas où ces places ou postes seraient déclarés en état de guerre ; les démolitions jugées alors nécessaires devraient être effectuées par les in-

1. Ministre de la Guerre, 16 novembre 1888.

2. Kremer, 16 novembre 1894.

3. Favril, 24 mai 1889.

4. Ministre de la Guerre, 4 juillet 1890.

téressés, à première réquisition, et sans qu'ils puissent prétendre à aucune indemnité.

Dans *la troisième zone*, nous ne nous trouvons plus en face d'une interdiction complète et presque absolue comme dans les deux premières ; il est permis de construire des maisons, des usines et cela librement . Mais un certain nombre de travaux susceptibles d'être utilisés par l'artillerie ennemie ou qui pourraient favoriser une attaque de la place ne peuvent être exécutés qu'avec l'autorisation des autorités militaires. C'est ainsi que sont interdits les travaux de terrassement pouvant permettre l'attaque à longue distance par l'artillerie ; qu'il ne peut être fait aucun chemin, aucune levée ni chaussée, aucun exhaussement de terrain, aucune fouille ou excavation, aucune exploitation de carrières, aucune construction au-dessous du sol, avec ou sans maçonnerie, aucun dépôt de matériaux ou autres objets sans que leur alignement et leur position n'aient été concertés avec les officiers du génie. Cet accord doit, ensuite, être consacré par un décret, pris sur l'initiative du ministre de la Guerre, déterminant les conditions auxquelles les travaux seront assujettis dans chaque cas particulier. Ces diverses mesures ont pour but de concilier, autant que possible, les intérêts de la défense nationale avec ceux de l'industrie, de l'agriculture et du commerce.

On remarquera que les terrains de cette *troisième zone* ne sont pas frappés de servitudes aussi rigoureuses, à beaucoup près, que ceux des deux premiè-

res. Il eût été particulièrement onéreux pour les particuliers, dans un rayon aussi étendu que celui qu'englobe cette zone, de ne pas pouvoir construire. Il en serait résulté une perte considérable, une dépréciation énorme de la richesse publique. Aussi, les interdictions ont-elles été réduites au minimum que nous venons de faire connaître. Il s'ensuit l'anomalie ci-après : c'est que rien ne s'oppose à ce qu'on construise, dans cette zone des édifices en quelque nombre et de quelque importance que ce soit, tandis que le Conseil d'État refuse d'admettre la construction, sans autorisation, même d'un aqueduc (1). De même la construction et l'installation d'une usine ne sont soumises ni à formalité ni à autorisation spéciales, mais le propriétaire ne peut disposer comme il l'entend ses provisions de charbon, ni mettre en tas, sans l'intervention de l'autorité militaire, dans un terrain vague les résidus de sa fabrication. Il semble qu'il serait possible, tout en respectant les divers intérêts en présence, d'établir des règles permettant d'éviter des conséquences aussi peu cohérentes.

Ces dispositions doivent être complétées par les deux remarques suivantes. *En premier lieu*, les restrictions au droit du propriétaire, édictées pour cette dernière zone grèvent *a fortiori* les propriétés des deux premières. Il en résulte que le Conseil d'État, par un arrêt du 24 mai 1878, a cru pouvoir interdire aux

1. Potré, 22 avril 1868.

propriétaires de *carrières* de pratiquer, sans les autorisations précitées, aucun travail d'excavation ni de percement, bien que cette interdiction ne soit expressément écrite que pour les terrains de la troisième zone.

*D'autre part*, dans le but de dégrever ces propriétés, dans la mesure du possible, des lourdes charges qu'elles supportent, dès que cela peut avoir lieu sans inconvénient, le législateur prévoit la possibilité de faire passer, dans la deuxième classe, des places autrefois classées dans la première, de réduire (1) par décret l'étendue des zones.

Enfin, le décret de 1853 prévoit la possibilité d'exécuter, dans les différentes zones, un certain nombre de travaux qu'il énumère, moyennant soit une autorisation générale, soit une autorisation spéciale.

Nous avons vu que dans la première zone le décret autorisait l'établissement de clôtures faites au moyen de haies sèches ou de planches à claire-voie ; dans la seconde, des constructions en bois et en terre dans lesquelles n'entrent ni pierres, ni briques, ni chaux, ni plâtre autrement qu'en crépissage. Mais ces autorisations *générales*, elles-mêmes, s'entendent en ce sens que les travaux doivent être précédés d'une déclaration au chef du génie accompagnées d'une soumission de démolition sans indemnité à la première réquisition de l'autorité militaire, au cas où la place déclarée en état de guerre, serait menacée d'hostilités.

1. Art. 6 du décret de 1853.

Indépendamment de ces autorisations prévues par la loi dans des cas limitativement déterminés, il peut être accordé des *permissions spéciales et expresses*. Elles émanent tantôt du ministre de la Guerre, tantôt du directeur des fortifications. Il en est ainsi, en particulier, quand il s'agit d'ouvrages compris dans un polygone exceptionnel, pour lesquels nous verrons tout à l'heure qu'il existe un régime de faveur.

Ce régime est accordé à certaines portions de terrains, comprises dans les zones, quand elles ont été constituées en *polygones exceptionnels*. Il appartient à l'administration militaire seule de décider, quand elle le juge à propos et sans danger pour la défense nationale, s'il y a lieu de créer un polygone exceptionnel. L'établissement a lieu par décret. Il est procédé ensuite au bornage et à la délimitation des terrains qu'il englobe dans les mêmes conditions que quand il s'agit du bornage de la délimitation des zones des servitudes. Dans ces polygones, l'administration peut autoriser la construction de toute espèce de bâtiments.

Telles sont les règles concernant les constructions nouvelles dans les différentes zones. Il nous reste maintenant à exposer la réglementation relative aux constructions antérieures. Cette antériorité peut provenir de ce que le bâtiment existait avant l'ordonnance de 1713 qui a établi les servitudes militaires, ou au moins avant la date du classement comme place de guerre de la ville près de laquelle il s'élève. La situation de ces propriétés va se trouver modifiée

par suite du classement. Désormais, elles seront soumises à l'obligation d'être démolies si les besoins de la défense l'exigent. Une pareille nécessité se conçoit et se justifie aisément d'elle-même sans qu'il soit besoin de longs développements. Mais, en raison de ce qu'aucune faute ne saurait être imputée aux propriétaires, la démolition, quand elle sera ordonnée dans l'intérêt de la défense de la place ne pourra avoir lieu que contre indemnité. Il y aurait exception, cependant, au cas où l'ordre de démolir constituerait un fait de guerre. On sait que toutes les mesures qui constituent ce qu'on appelle des « faits de guerre » (1), que les pertes et dommages de toute nature qu'elles occasionnent, soit qu'elles proviennent de l'ennemi, soit qu'elles résultent des nécessi-

1. Il ne faudrait pas confondre le « fait de guerre » avec l'état de guerre. Pendant l'état de guerre le principe général est que les dommages causés à la propriété donnent lieu à indemnité, sauf quelques exceptions pour les constructions élevées sous condition de démolir à première réquisition et dont nous avons parlé, et pour les dommages résultant du fait de guerre.

Sur le point de savoir dans quel cas, il y a fait de guerre, plusieurs théories ont été soutenues : l'une fait dépendre le caractère distinctif du fait de guerre de la spontanéité de l'acte qui lui donnerait une apparence de fatalité ; l'autre, au lieu de s'attacher à la spontanéité, à la fatalité de l'acte, considère comme fait de guerre, tout acte ayant une relation plus ou moins directe avec les opérations de guerre ; enfin une troisième qui triomphe en jurisprudence admet que de simples dispositions stratégiques peuvent constituer des faits de guerre, à la condition qu'ils se produisent pendant la période d'action militaire, sur le théâtre de cette action, et qu'elles aient avec elle un lieu direct et immédiat et non des relations purement contingentes.

tés de la défense nationale, ne peuvent donner lieu à aucune réclamation d'indemnité. Des dédommagements peuvent être accordés dans ces cas, parce que, comme le porte la loi du 6 septembre 1871, les pertes matérielles, causées par la guerre aux habitants et aux communes des départements envahis doivent être supportées par toute la nation, mais ils ne constituent quand même, ainsi que l'a fait remarquer M. Thiers, à cette date et dans ces circonstances, non l'acquittement d'une dette, mais un acte de bienfaisance et de générosité nationales.

Les constructions, situées dans les zones et qui remplissent les conditions d'antériorité précitées, sont soumises à deux autres prescriptions qui constituent de lourdes charges pour la propriété bâtie. La première consiste en ce que les bâtiments en bois ou en bois et terre, dans les deux premières zones, ne peuvent être entretenues en leur état ancien et même reconstruites partiellement que dans des cas exceptionnels. Il faut que soient remplies les conditions suivantes. Les matériaux de réparation et de reconstruction partielles doivent être de même nature que ceux précédemment employés et la masse des constructions existantes ne doit pas être augmentée. Quant aux bâtiments en maçonnerie, ils ne peuvent également, dans les deux premières zones, être l'objet que de simples travaux d'entretien, sans qu'aucun travail confortatif, susceptible d'en prolonger la durée, puisse être entrepris autrement qu'avec soumission de démolir sans indemnité à première réquisition. Il n'est

pas permis de procéder à la consolidation même de parties d'édifice menaçant ruine (1), ni d'employer, dans le cas où les travaux peuvent être régulièrement exécutés, des matériaux autres que ceux précédemment mis en œuvre (2). Il y a là, il faut le reconnaître, une atténuation très notable au principe, exposé plus haut, d'après lequel les constructions antérieures au classement ne peuvent être démolies sur l'ordre de l'autorité militaire, que moyennant indemnité. Cette interdiction de réparer aura pour conséquence nécessaire, quand un certain délai se sera écoulé entre le classement de la place et l'ordre de démolition, de faire disparaître toute indemnité par suite de la ruine de la construction. En tous cas, si l'indemnité ne disparaît pas, le chiffre en sera d'autant plus réduit qu'il se sera écoulé un temps plus long entre ces deux faits. Il en résulte que le droit d'indemnité est plus apparent que réel, si on ajoute que l'interdiction de reconstruire existe quelle que soit la cause de la disparition du bâtiment, volontaire ou fortuite, accidentelle ou non. Du régime des constructions anciennes ou antérieures, la propriété passe alors sous celui des constructions nouvelles et se trouve, de ce fait, soumise à toutes les restrictions qui grèvent ces dernières.

Cette réglementation n'est pas exempte de critique. L'État arrive par des moyens détournés à échapper à des obligations précises qui pèsent sur lui. Il peut,

1. Fragat, 19 juillet 1889.

2. Mac Auliffe, 1<sup>er</sup> juin 1849.

dans certains cas, arriver à réaliser un bénéfice par suite de la détresse du propriétaire quand celui-ci est victime d'une inondation, d'un incendie, qui ne donne pas lieu à indemnité, tel que celui résultant de la foudre. Il y a là une situation qui, pour n'être pas unique dans notre législation — elle n'est pas sans quelque analogie avec la servitude d'alignement dans laquelle tous travaux confortatifs sont interdits au propriétaire, — cadre mal avec l'idée de responsabilité de l'État qui va se développant, et en vertu de laquelle celui-ci serait de plus en plus assimilé, sous ce rapport, à un particulier. Quoiqu'il en soit, la situation que nous venons d'exposer est telle et comme elle résulte de la loi, un texte nouveau seul pourrait la modifier.

La deuxième grave restriction à laquelle sont soumises les constructions nouvelles, comprises dans le périmètre des zones de servitude, consiste en ce que le classement, du jour où il est déclaré, a pour conséquence d'entraîner *hic et nunc* les diverses mesures que nous avons énumérées. C'est ainsi que les choses doivent être arrêtées à cette date et maintenues dans l'état où elles se trouvent ; par suite, une construction en cours constitue une construction antérieure pour la partie exécutée au jour du classement et une construction nouvelle pour le surplus : la première est maintenue, la seconde interdite. Il y a là une solution un peu simpliste, qui fait une application exacte et rigoureuse des règles de la matière, mais à laquelle on peut reprocher, entre autres, de se tenir uniquement à l'application stricte de ces règles et de ne pas

se préoccuper des conséquences de cette application. Si l'intérêt général exige que l'on donne tous ses soins à la défense nationale, il n'est pas moins, à un autre point de vue, conforme à cet intérêt, qu'aucune richesse soit inutilisée, perdue, gaspillée sans nécessité absolue. La solution de la loi ne peut manquer d'aboutir à ce résultat, en ce qui concerne la partie de la construction terminée au jour du classement : elle sera inutilisable et sa valeur, définitivement perdue pour tout le monde. Il est vrai que la solution, déjà difficile en elle-même, l'est rendue encore plus par la crainte de voir des individus peu scrupuleux s'efforcer de tirer profit de la situation si on se contentait d'admettre le principe d'une indemnité totale au profit du constructeur. Il nous semble que tous les intérêts en cause seraient suffisamment sauvegardés si on se contentait de soumettre à la servitude toute construction commencée à partir d'une date déterminée, fixée suffisamment longtemps à l'avance et portée à la connaissance des intéressés. De même que le classement n'est pas décidé à l'improviste et sans études préalables d'une certaine durée par les autorités compétentes, de même le particulier qui veut construire se livre à un examen qui demande un certain délai, avant de faire commencer ses travaux. Prévenu à temps, il pourrait renoncer à ses projets. On éviterait ainsi la situation paradoxale adoptée par la loi.

Pour éviter toutes difficultés ultérieures le cas échéant, le décret de 1853 fixe toute une procédure

sans intérêt pour notre sujet, pour établir sans discussion possible quelles constructions, situées dans la zone des servitudes, doivent être comprises parmi celles existant antérieurement au classement et par suite doivent bénéficier du régime de faveur qui leur est réservé.

En ce qui concerne le point de savoir si des indemnités peuvent être dues en raison de l'établissement des servitudes que nous venons d'exposer, la règle est posée par l'article 35 du décret du 10 août 1853, qui s'exprime ainsi : « La construction des fortifications et les mesures prises pour la défense des places de guerre et des postes militaires, peuvent donner lieu à des indemnités pour cause de dépossession, de privation, de jouissance et de destruction ou démolition, dans les cas et suivant les conditions mentionnés dans les articles suivants. » Des discussions, que nous n'avons pas à développer ici sous peine de sortir de notre sujet, se sont produites en doctrine sur le point de savoir si, d'après les principes généraux du droit, des indemnités ne seraient pas dues pour le seul établissement de ces servitudes. Mais on est généralement d'accord, et la jurisprudence est en ce sens, pour refuser toute indemnité. Celle-ci (1) considère, en effet, « que les servitudes militaires ne constituant pas une expropriation dans le sens de la loi du 3 mai 1841 et de l'article 545 du Code civil, les propriétaires des terrains qui en sont grevés ne

1. Cons. d'État, aff. Trezel, 24 juillet 1856.

sauraient prétendre qu'elles ne peuvent leur être appliquées, sans qu'une indemnité égale à la dépréciation subie par ces terrains leur ait été préalablement payée ».

A plusieurs reprises, il a été décidé que les propriétaires n'ont pas droit à une indemnité pour la seule dépréciation causée à leur propriété et qu'ils ne peuvent réclamer d'indemnités que dans les cas de *dépossession, occupation de terrains, dommages matériels*, etc., prévus par les lois sur la matière (1). Dans ces diverses circonstances, les règles à suivre pour fixer le montant des indemnités à payer sont celles contenues dans la loi du 3 mai 1841 pour la dépossession et la destruction ou démolition et celle du 29 décembre 1892 pour la privation de jouissance, sauf application des règles établies par la loi du 30 mars 1831 en cas d'urgence et de nécessité absolue.

Le maintien de ces servitudes est assuré au moyen de contraventions assimilées aux contraventions de grande voirie et portées comme celles-ci devant le Conseil de Préfecture.

Elles ont un objet multiple. Les unes sont destinées à relever les atteintes au domaine public. Elles comprennent tous les empiétements sur le terrain militaire, toutes les dégradations, tous les dommages qui peuvent être causés par les particuliers aux différents ouvrages de fortifications, aux murs des places fortes, etc.

1. *Ibidem.* Holker, 5 février 1857; de Bléville, 5 février 1857.

Les autres consistent dans la constatation des violations des prescriptions légales, concernant les servitudes militaires proprement dites que nous venons de passer en revue.

Dans le premier cas, la contravention a pour but de faire cesser une situation directement et immédiatement dommageable ; elle tend à protéger le domaine public et constitue un moyen spécial, exceptionnel, d'assurer sa conservation et son intégrité.

Dans le second, il s'agit d'un moyen de repression proprement dit, mis à la disposition de l'administration pour lui permettre d'accomplir sa mission, en l'occurrence. C'est ainsi que, par ce moyen, on intentera des poursuites contre des particuliers qui reconstruisent ou font des réparations, dans des conditions contraires aux servitudes, à des constructions comprises dans les diverses zones ; contre ceux qui, munis d'une autorisation de bâtir, ne se soumettraient pas aux obligations relatives à la hauteur et aux dimensions des bâtiments ; contre ceux enfin qui feraient des dépôts de matériaux dans les zones interdites. Elles sont dressées par les gardes du génie.

Les procès-verbaux qui les constatent doivent être affirmés dans les vingt-quatre heures devant le juge de paix ou le maire du lieu où la contravention a été commise, dans les formes ordinaires des procès-verbaux de grande voirie. Ils présentent toutefois ce caractère spécial qu'au lieu de ne faire foi, comme ces derniers, que jusqu'à preuve contraire, ils font foi jusqu'à inscription de faux.

A la suite de ces procès-verbaux, les autorités peuvent avoir à exercer une double action, consistant, soit dans la suspension des travaux, soit dans la démolition de ceux qui ont été indûment entrepris et dans la remise des lieux en leur état primitif.

Telles sont, sommairement exposées, les dispositions concernant les servitudes militaires qu'avaient à leur disposition les autorités chargées de pourvoir aux exercices de tir et dont elles pouvaient s'inspirer pour se procurer les espaces nécessaires à l'exécution des tirs. Il n'est pas nécessaire de nous livrer à de longs développements pour faire apparaître que les dispositions qui viennent d'être analysées étaient inapplicables aux champs de tir.

En premier lieu, il est bien évident que si jamais l'interprétation restrictive fut de rigueur, c'est en cette matière. Les servitudes établies, constituant des restrictions au droit de propriété, ne pouvaient constituer que des dispositions exceptionnelles, le régime normal consistant dans la liberté complète de celle-ci. Elles doivent dès lors, sans conteste, être interprétées avec la plus rigoureuse circonspection. Ce point établi, il n'est pas difficile de montrer que la législation ne pouvait, en aucun point, s'appliquer aux champs de tir. Elle ne régissait en premier lieu que les *seuls terrains avoisinant les places classées* places de guerre et postes militaires. L'assimilation de ces places et postes avec les champs de tir était raisonnablement impossible. L'eût-elle été, les difficultés n'auraient pas pour cela été aplanies. Les ser-

vitudes, qui en seraient résultées, n'auraient abouti qu'à interdire, dans les espaces qui y auraient été soumis, des constructions ou des travaux. Pareille interdiction était insuffisante en ce qui concernait les champs de tir : ce qu'il fallait obtenir c'était une interdiction d'une toute autre nature, infiniment plus étendue, c'était, à des dates déterminées, une interdiction *d'accès*. Or, il est de toute évidence que la législation relative aux servitudes militaires ne pouvait être utilisée pour fonder un droit pareil au profit des autorités militaires.

Nous verrons, cependant, comment ces autorités paraissent s'être inspirées de cette législation pour solutionner, en l'absence de dispositions légales sur la matière, les difficultés auxquelles elles eurent à faire face.

Il nous reste à exposer sommairement cette autre partie de la législation militaire à laquelle elles auraient pu recourir, les réquisitions militaires.

## § II. — Des réquisitions militaires.

Des textes (1) avaient dès l'époque révolutionnaire posé un certain nombre de règles concernant les réquisitions de deniers, subsistances et autres objets de nécessité publique. Ces dispositions qui avaient été suffisantes, pendant le cours du siècle dernier,

1. Lois du 8 juillet 1791 et 23 mai 1792 relatives au logement des troupes ; loi du 19 brumaire an III concernant les réquisitions des deniers, subsistances et autres objets de nécessité publique.

donnèrent lieu aux plus graves difficultés quand on dut y recourir lors de la guerre de 1870-1871. Les autorités, désignées dans ces textes pour exercer le droit de réquisition, avaient disparu de notre organisation administrative ou bien les pénalités, applicables au refus d'obtempérer aux réquisitions, étaient si mal définies qu'on était dans l'obligation de s'appuyer pour les réprimer sur des dispositions d'ordre général qui n'avaient qu'un très lointain rapport avec les situations visées (1). Enfin, la question des indemnités n'était pas moins délicate, car, leur légitimité admise, restaient à régler les modes de fixation ainsi que le choix des autorités compétentes. La loi du 3 juillet 1877 vint mettre fin à toutes ces incertitudes en établissant des règles certaines et précises sur chacun de ces points.

Elle confère à l'autorité militaire supérieure, c'est-à-dire au ministre de la Guerre seul, le soin de déterminer l'époque où commence sur tout ou partie du territoire français, l'obligation de fournir les prestations nécessaires pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée.

1. La Cour de cassation sanctionnait cette obligation par l'article 475 paragraphe 12 C. P. qui punit d'amende ceux qui, le pouvant, auront refusé ou négligé de faire les travaux, le service ou de prêter le secours dont ils auront été requis, dans les circonstances d'accidents, tumulte, naufrage, inondations, incendie ou autres calamités, etc., sous le prétexte que « le droit accordé aux agents de l'autorité de requérir le service des citoyens en cas de calamités, ne pouvait être exercé dans des circonstances plus impérieuses que celles résultant de l'état de guerre ».

Elle décide que les réquisitions peuvent avoir lieu :

1° *En cas de mobilisation totale* de l'armée ; aux termes du règlement d'administration publique du 2 août 1877, rendu en exécution de la loi du 3 juillet, l'autorité militaire peut alors user du droit de requérir dans toutes les régions sans distinction depuis le jour de la mobilisation jusqu'au moment où l'armée est remise sur le pied de paix ;

2° *En cas de mobilisation partielle*, c'est-à-dire quand la mobilisation ne porte, quel qu'en soit l'objet, que sur une partie de nos forces militaires ;

3° *En cas de rassemblement de troupes* ; cette circonstance peut se présenter en cas de sinistre, de sédition, d'insurrection et surtout d'une manière pour ainsi dire normale, tous les ans, pour les grandes manœuvres.

Dans ces deux derniers cas, un arrêté du ministre détermine l'époque où devra commencer ainsi que celle où devra prendre fin, et les parties du territoire sur lesquelles s'exercera le droit de réquisition. Cette décision du ministre, qui doit être publiée par les soins de l'autorité militaire dans les communes intéressées, revêt un caractère discrétionnaire, elle n'est donc susceptible d'aucune voie de recours.

La loi s'étant contentée de dire que le droit de réquisition appartenait à l'autorité militaire, le décret du 2 août est venu préciser pour chacun des cas prévus : en *cas de mobilisation totale*, ce droit appartient directement, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire d'une délégation aux généraux commandants d'ar-

mées, de corps d'armée, des divisions et des troupes ayant une mission spéciale. Mais ces derniers, qui peuvent, sous leur responsabilité personnelle, requérir sans délégation, les prestations nécessaires aux besoins journaliers des hommes et des chevaux placés sous leurs ordres n'ont ce droit qu'au cours des opérations de guerre et non pas du jour de la mobilisation.

Dans les deux autres cas, ont seuls qualité pour ordonner les réquisitions les généraux, commandant les corps d'armée mobilisés ou les rassemblements de troupes. Mais, en raison des inconvénients de tous ordres qui résulteraient de l'exercice de cette prérogative par les seuls généraux à qui le texte de la loi le confie, le décret du 2 août 1877 leur a reconnu le pouvoir de déléguer le droit de réquisition aux fonctionnaires de l'intendance et aux officiers commandant des détachements. A ce dernier titre, les directeurs du service de santé, les médecins chefs d'une formation sanitaire, les directeurs des étapes, les chefs de corps ou de service reçoivent des délégations des généraux à qui ce droit appartient. Bien plus, malgré qu'il soit de principe, dans notre droit public, qu'un pouvoir, déjà délégué, ne puisse faire l'objet d'une subdélégation, il est admis, en matière de réquisition, que les officiers ou chefs de service à qui ce droit est délégué peuvent, à leur tour, le subdéléguer. C'est du reste, dans la plupart des cas, par des officiers investis de cette subdélégation tels que directeurs d'étapes et officiers d'approvisionnement, qu'il est exercé.

Toute réquisition émanée d'une autorité non qualifiée pour l'ordonner devrait être considérée comme illégale ; elle n'obligerait, en conséquence, pas les particuliers à qui elle serait adressée et leur refus d'y obtempérer ne les ferait pas tomber sous le coup des pénalités édictées par la loi. Bien plus, elle engagerait la responsabilité de l'officier qui l'aurait faite et le rendrait passible des peines établies par l'article 22 de la loi du 3 juillet 1877, savoir, la réclusion s'il avait agi sans violence, la mort avec dégradation militaire s'il avait employé la violence.

« Les réquisitions, porte l'article 3 de ladite loi, sont toujours formulées par écrit et signées. Elles mentionnent l'espèce et la quantité des prestations imposées et, autant que possible, leur durée. Il est toujours délivré un reçu des prestations fournies. » Le décret du 2 août 1877 a précisé les conditions d'exécution de cet article.

En ce qui concerne les choses susceptibles de réquisition, il y a lieu de distinguer suivant que l'on est en période de mobilisation ou qu'il s'agit seulement de rassemblement de troupes ou de manœuvres. Dans le premier cas, il semble résulter des termes de la loi que l'autorité militaire peut se procurer par voie de réquisition *tout ce dont a besoin l'armée*. Au contraire, d'après le texte de l'article 5 *in fine*, « hors le cas de mobilisation, il ne pourra être fait réquisition que des prestations énumérées aux cinq premiers paragraphes du présent article ». Ce sont :

1° Le logement ;

2° La nourriture chez l'habitant ;

3° Les vivres et chauffage, fourrages, paille de couchage ;

4° Les moyens d'attelage, de transports et les conducteurs ;

5° Les bateaux ou embarcations sur les fleuves, rivières ou canaux.

L'article 2 de la loi porte que « toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur ». Il y a trois exceptions cependant à cette règle. Elles sont relatives : 1° Au logement des troupes de passage chez l'habitant ou leur cantonnement pour une durée maximum de trois nuits dans chaque mois, la dite durée s'appliquant indistinctement au séjour d'un seul corps ou de corps différents chez les mêmes habitants ;

2° Le cantonnement des troupes qui manœuvrent ;

3° Le logement chez l'habitant ou le cantonnement des troupes rassemblées dans les lieux de mobilisation.

Dans ces trois cas la loi n'accorde pas d'indemnité aux habitants, mais elle leur laisse en compensation le fumier des animaux. Au contraire, dans les cas où il y a lieu à indemnité la valeur en est défalquée des sommes dues pour le logement. Pour faciliter les règlements, le décret du 2 août a fixé un prix de journée pour le logement et pour le cantonnement des hommes et des animaux. Les sommes dues sont obtenues en appliquant ce prix d'après les états du maire. Le sous-intendant vérifie le décompte, l'arrête, or-

donnance un mandat de la somme due au nom du receveur municipal de la commune, ce dernier est chargé de payer les intéressés.

C'est d'ailleurs, aux termes de l'article 19 de la loi, par l'intermédiaire de la municipalité que sont faites et exécutées les réquisitions. Il n'y a à cette règle que deux exceptions : au cas où la commune se trouve momentanément privée de sa municipalité, ce qui est toujours possible en temps de guerre et quand la troupe arrive dans une localité éloignée du siège des autorités municipales et qu'il y a urgence à se procurer les objets de réquisition.

La municipalité a pour mission de répartir les prestations entre les habitants de la commune ; ses décisions sont exécutoires sans appel et notifiées aux intéressés par voie individuelle ou en cas d'urgence par voie d'annonces ou d'affiches ; les prestations requises sont livrées au maire qui en donne reçu. Cette pièce est destinée à établir, en vue du règlement ultérieur des indemnités, la part fournie par chaque habitant.

L'autorité militaire délivre à la municipalité un reçu collectif des prestations requises et fournies.

Cependant, rien ne s'oppose à ce que, quand cela est jugé plus avantageux, la prestation exigée au lieu d'être fournie par chaque habitant le soit par la commune. C'est au maire à qui il appartient de décider l'adoption de l'un ou de l'autre procédé. Il n'est pas besoin pour cela d'autorisation spéciale.

Des mesures de rigueur ont été prévues soit contr-

le maire soit contre les particuliers pour le cas où ils mettraient obstacle au droit de réquisition et où ils ne livreraient pas les objets requis.

Les indemnités sont fixées suivant la procédure ci-après. Le ministre de la Guerre nomme une commission par département soumis au droit de réquisition. Elle est composée d'éléments militaires et civils avec prédominance de l'élément civil. Le nombre de ses membres varie suivant l'importance des réquisitions faites dans la contrée ; il peut être de 3, 5 ou 7 membres. Les nominations sont faites sur la proposition du préfet pour l'élément civil. L'arrêté de nomination porte désignation du président et du secrétaire.

Elle doit fonctionner dès l'ouverture de la période des réquisitions et jusqu'au règlement complet des indemnités (1). Les intéressés remettent au maire toutes les pièces justificatives qu'ils peuvent avoir entre leurs mains. Celui-ci dresse, au moyen d'un registre que l'article 41 du décret du 2 août 1877 lui prescrit de tenir, ainsi que des reçus à lui délivrés par l'autorité militaire, sur des formules imprimées fournies par le ministère de la Guerre, un état nominatif des habitants avec indication de la nature et des quantités qu'ils ont fournies. Il joint son opinion personnelle et transmet le tout au sous-préfet

1. En cas de mobilisation totale, la loi prévoit la nomination d'une commission centrale avec laquelle correspondent toutes les commissions départementales. Elle a pour mission d'assurer l'uniformité et la régularité des liquidations et d'émettre son avis sur toutes les difficultés auxquelles peut donner lieu le règlement des indemnités.

ou au préfet dans l'arrondissement chef-lieu, par qui est saisie la commission départementale. Celle-ci prend connaissance des ordres de réquisition donnés ; elle les vérifie, les compare avec les reçus et avec les états de répartition ; elle en constate l'exactitude. Elle dresse le tableau des habitants ayant fourni des prestations, elle connaît leurs demandes, apprécie les allocations à donner et fixe l'administration militaire sur les offres qu'elle doit faire aux prestataires. Elle établit enfin pour les différents objets susceptibles d'être réquisitionnés des tarifs qui sont arrêtés par le ministre de la Guerre. Mais il convient de remarquer que son rôle est purement consultatif et qu'il appartient au fonctionnaire de l'intendance seul qui siège en personne ou par représentant dans la commission de fixer au nom du ministre l'indemnité allouée à chaque intéressé. Dans cette fixation, il peut tenir le compte, qu'il juge à propos, de l'avis donné par la commission. Les intéressés sont ensuite avisés de cette décision par les soins du maire : celui-ci notifie par la voie administrative et individuelle à chacun d'eux, le chiffre de l'indemnité qui lui est offert. Il leur fait en même temps connaître qu'ils ont un délai de quinze jours pour adresser à la mairie leur acceptation ou leur refus et que faute par eux de manifester leur intention dans ce délai, ils seront considérés comme acceptant et l'allocation deviendra définitive. A l'expiration de ce délai, le maire arrête en double les états nominatifs sur lesquels il a mentionné dans une colonne spéciale les réponses des

divers intéressés. Il envoie l'un de ces états au fonctionnaire de l'intendance et conserve l'autre dans les archives de la commune.

Il n'y a alors plus qu'à payer les sommes dues à ceux qui ont accepté les fixations faites par l'intendance. Ce paiement est effectué par l'intermédiaire du receveur municipal. Quant à ceux qui n'ont pas accepté, il faut faire fixer par un tribunal les sommes qui leur sont dues. Il semble qu'en raison de l'analogie des réquisitions avec les fournitures militaires, l'affaire aurait dû être portée devant la juridiction administrative.

Après discussion, on adopta au contraire l'analogie avec l'expropriation pour cause d'utilité publique, mais sans admettre toutes les conséquences de cette manière de voir. C'est ainsi qu'au lieu de déférer les difficultés à un jury, elles furent mises dans la compétence du juge de paix. Celui-ci est saisi par le maire. Si ce dernier refusait, il pourrait être actionné en dommages-intérêts par les intéressés. Il pourrait aussi y avoir lieu à l'application de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884 (1).

Dès qu'il est saisi, le juge de paix appelle dans tous les cas, les parties en conciliation. L'État est alors représenté par le fonctionnaire de l'intendance chargé du règlement des indemnités ou par un dé-

1. Art. 85 de la loi municipale : « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. »

légué ayant mandat spécial de ce fonctionnaire. S'il n'y a pas conciliation l'affaire vient alors à l'audience et le juge de paix statue dans les limites de sa compétence. S'il s'agit d'une somme supérieure, le procès-verbal de non conciliation est remis aux parties à qui il appartient de saisir le tribunal compétent et de poursuivre l'instance dans les formes ordinaires. Devant le tribunal civil et en appel devant la Cour, l'État est représenté par le ministère public.

Il peut être condamné aux frais s'il succombe. Ceux-ci sont réglés devant les diverses juridictions d'après les principes établis par le Code de procédure civile. Cependant une loi du 18 décembre 1878 est venue décider qu'en cette matière « les procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires et exclusivement relatifs au règlement de l'indemnité seront dispensés de timbres et enregistrés gratis dans les cas où il y aura lieu à la formalité de l'enregistrement.

Telles sont, aussi succinctement exposées que possible, les règles relatives aux réquisitions militaires. Il est facile de se rendre compte qu'elles ne pouvaient pas être utilisées par l'autorité militaire pour l'établissement des champs de tir. Le principal obstacle provenait de ce que, en théorie, on était habitué à considérer que les réquisitions ne s'appliquaient qu'aux objets de nature mobilière et aux ser-

vices, tandis que pour les exercices de tir, il fallait réquisitionner des espaces plus ou moins considérables. Il semble cependant qu'il y avait dans le cas des champs de tir une analogie frappante avec les réquisitions pour logement et cantonnement, et dont on ne paraît pas s'être avisé pendant la période antérieure au régime établi par la loi de 1901. Il est vrai que les termes limitatifs de la loi de 1877, en ce qui concerne les objets sur lesquels peuvent porter, en temps de paix, les réquisitions n'auraient pas permis de tirer de cette assimilation tout le parti désirable.

L'insuffisance de la législation pour régler la question étant bien établie par tout ce qui précède, il nous reste à exposer par quels procédés l'autorité militaire avait cru pouvoir y remédier et quelles mesures elle avait prises dans ce but.

### CHAPITRE III

#### Mesures prises par l'autorité militaire pour organiser les champs de tir, avant la loi du 17 avril 1904

Des conférences mixtes, dont les conditions avaient été réglées par arrêté des ministres de la Guerre et des Travaux publics en date du 23 juin 1879 étaient organisées à cette occasion. Elles avaient pour but selon les termes d'une circulaire du ministre de la Guerre, de solutionner les difficultés auxquelles donnait lieu l'établissement des nouveaux champs de tir destinés aux armes portatives, en raison de la portée des armes nouvellement mises en service alors et de concilier les intérêts des propriétaires riverains avec ceux de l'instruction des troupes. Aux termes de l'arrêté dont il vient d'être parlé, les régimes des champs de tir étaient étudiés dans une conférence à un seul degré, entre le directeur du service militaire intéressé (artillerie ou génie), et l'ingénieur en chef des ponts et chaussées chargé du service ordinaire du département dans lequel se trouvait le champ de tir. Ce fonctionnaire avait qualité pour adhérer directement, au nom du département des Travaux publics, aux propositions de ce service mili-

taire. A défaut de cette adhésion et si l'accord ne parvenait pas à s'établir entre les deux départements des Travaux publics et de la Guerre, les ministres prenaient l'avis de la commission mixte des Travaux publics agissant comme commission arbitrale (1).

L'administration de l'Intérieur n'intervenait donc pas dans l'instruction précédant l'ouverture d'un champ de tir. Et cependant la pratique ne tarda pas à montrer que les questions de régime de ces champs touchaient aux intérêts de la vicinalité, qui est, comme on sait, dans les attributions de ce ministère, autant qu'à ceux de la grande voirie. De plus, bien que généralement, dans la pratique, ils fussent consultés, les maires des communes intéressées n'étaient pas obligatoirement entendus à la conférence. L'attention du ministre de la Guerre ayant été appelée sur ces divers points, une commission spéciale composée d'officiers généraux et de hauts fonctionnaires fut chargée d'étudier les modifications à apporter à la procédure instituée en 1879. Sur le rapport de cette commission un arrêté abrogeant celui du 13 juin 1879 fut pris à la date du 8 avril 1895 par les ministres de la Guerre, des Travaux publics et de l'Intérieur, reproduisant la plupart des règles posées en 1879, saufs les innovations suivantes destinées à donner satisfaction aux réclamations dont il vient d'être parlé :

1° L'ingénieur en chef des ponts et chaussées in-

1. Arrêté du 23 juin 1879 ; Circulaire 41 du ministère de la Guerre du 14 août 1879, direction du génie, remplacés par l'arrêté du 8 avril 1895 et la circulaire du 21 mai 1895, directions de l'artillerie et du génie.

tervenait désormais dans l'instruction comme représentant des deux départements de l'Intérieur et des Travaux publics ;

2° La procédure prescrite s'appliquait désormais à l'organisation de tous les champs de tir situés hors de la zone frontière quelle que fût la nature des tirs à y exécuter ;

3° La conférence devait être tenue effectivement, à la mairie de l'une des communes intéressées, et les agents-voyers en chef, maires ou adjoints, ingénieurs ou représentants des compagnies devaient être entendus ;

4° Les directeurs d'artillerie ou du génie avaient désormais, comme les ingénieurs en chef, le droit d'adhésion directe, sans conditions ou sous réserve.

Avant d'exposer en détail la procédure établie par cet arrêté, il convient de remarquer que ses prescriptions ne sont pas applicables aux champs de tir situés dans la zone frontière, existant à cette date ou qu'il a été depuis jugé nécessaire d'établir. Les questions relatives à ces champs de tir ont continué à être instruites suivant la procédure prescrite pour les affaires mixtes par le décret des 16 août 1853 et 8 septembre 1878. Mais, par contre, ses dispositions ont été étendues aux champs de tir établis en Algérie, en dehors de la zone frontière par un arrêté des ministres de l'Intérieur et de la Guerre, en date du 20 mai 1900.

D'autre part, il était prescrit par une circulaire du 21 mai 1895, par laquelle était notifié l'arrêté du

8 avril, qu'en ce qui concernait les champs de tir alors existants en dehors de la zone frontière, on ne devait pas recourir à la procédure organisée par le nouvel arrêté que si des modifications étaient projetées par l'autorité militaire ou expressément demandées au nom des services par lui représentés, par l'ingénieur en chef des ponts et chaussées.

Antérieurement à 1894 (1), le nombre de séances de tir réclamé dans les conférences mixtes était déterminé par les autorités militaires intéressées d'accord avec le commandant d'armes. Mais, à cette date le ministre de la Guerre ayant constaté, à diverses reprises, que le nombre de séances ainsi réclamé et fixé était manifestement exagéré et hors de proportion avec les effectifs normaux ou éventuels à instruire prescrivit, par une circulaire du 27 avril, diverses mesures préalables aux conférences mixtes. Elles avaient pour but de concilier les exigences de la culture et celles de l'instruction de la troupe, en répartissant dans certains cas où cela était possible, les séances de tir sur un petit nombre de mois au lieu de les répartir sur presque toute l'année comme cela avait eu lieu. Cela devait permettre d'éviter les oppositions, quelquefois très vives qui s'étaient produites de la part des services civils ou des maires des communes. Le rédacteur de la circulaire rappelait, à cette occasion, que sauf dans des cas exceptionnellement favorables l'établissement d'un champ

1. Circulaire du 27 avril 1894. Direction du génie.

de tir constitue, le plus souvent, pour les propriétaires riverains une gêne réelle qu'il était équitable de réduire dans la mesure du possible. A ces considérations, il ajoutait que toutes les dispositions prises à cet effet étaient de nature à diminuer le nombre et l'importance des demandes d'indemnité faites en raison des dommages ou dégâts causés par les tirs.

Pour obtenir ces résultats, le ministre prescrivait que les propositions à présenter dans les conférences mixtes devaient faire l'objet d'une première conférence entre le chef du génie et le commandant d'armes ou à défaut de ce dernier, par le major de la garnison quand il était du grade d'officier général. Le procès-verbal de cette conférence devait fournir toutes les indications nécessaires pour justifier le nombre et la répartition des séances de tir demandées, notamment : la composition de l'effectif de la garnison normale : le nombre maximum de réservistes et de territoriaux dont l'appel était à prévoir chaque année ; le nombre et l'époque des séances à affecter à chaque corps, pour les effectifs normaux et éventuels ; la quantité de balles à tirer pour chaque corps ; *la nature des terrains des propriétés riveraines, et les usages suivis dans la région pour les travaux agricoles*. Le général commandant la subdivision, le directeur du génie et le général commandant le corps d'armée devaient donner leur opinion ; le ministre approuvait. Ce n'est qu'après l'obtention de cette approbation que pouvaient commencer les conférences mixtes.

Ces règles furent étendues par une circulaire du 6 juillet 1899 (directions du génie, de l'infanterie et de l'artillerie) aux champs de tir de circonstance et aux champs de tir temporaires. On sait que les premiers sont des terrains susceptibles de se prêter à l'exécution de quelques tirs réels, au cours d'une manœuvre ou d'un exercice effectué à une époque convenable. Le ministre prescrivait de ne pas prendre ces terrains en location, d'y limiter les tirs à une ou deux séances de peu de durée et de n'y augmenter les séances que d'une manière exceptionnelle, lorsque les circonstances le permettaient et que les propriétaires intéressés n'y faisaient pas obstacle. En principe, ces champs de tir ne doivent pas être utilisés à différentes reprises, tout au moins à intervalles rapprochés afin de ménager les intérêts des populations et d'exercer la troupe à exécuter les feux dans des sites divers. Aussi leur régime n'est valable que pendant l'année pour laquelle il est établi et pour les séances prévues.

Qu'ils soient destinés à l'infanterie, à l'artillerie ou au tir pour toutes armes, les propositions à soumettre aux conférences mixtes sont approuvées par le général commandant le corps d'armée.

Dans le cas où le commandant de corps d'armée veut exceptionnellement utiliser un champ de tir de circonstance dont le régime a déjà été approuvé pour une année antérieure, sans qu'il y ait lieu d'apporter à ce régime aucune modification, il invite le directeur du service intéressé à demander l'adhésion

des services civils sous forme d'annexe au procès-verbal de conférence déjà intervenu.

En ce qui concerne les champs de tir temporaires cette procédure leur est applicable ou non selon qu'ils peuvent ou non être installés sans dépense pour l'État. Dans ce dernier cas, c'est la procédure des champs de tir permanents qui leur est applicable. Nous savons que les champs de tir temporaires occupent des terrains *prêtés* par les communes ou les particuliers et mis CHAQUE ANNÉE, à la disposition des troupes pendant une ou plusieurs périodes de peu de durée, pour leur permettre l'exécution des tirs réglementaires que celles-ci n'auraient pu effectuer dans leurs garnisons. Leur régime est applicable jusqu'à révision, sans limite de durée.

Une approbation de principe sur les propositions à soumettre à la conférence mixte étant ainsi intervenue, dans les conditions que nous venons de dire, la conférence avec le représentant des services civils pouvait être ouverte. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 8 avril 1895, elle était obligatoire, aussi bien pour les champs de tir à créer à titre définitif qu'à l'égard de ceux à établir à titre d'essai pour le tir ordinaire des bouches à feu et le tir dit à la cible des armes portatives, ainsi que pour les champs de tir temporaires destinés à l'exécution des exercices dits « tirs de combat ». Ces conférences aux termes de l'article 3, devaient avoir lieu préalablement à toute exécution à la diligence soit du représentant des services militaires soit du représentant

des services civils. Ce dernier est l'ingénieur en chef des ponts et chaussées. Celui des services militaires est le directeur du génie ou le directeur de l'établissement de l'artillerie intéressé, selon qu'il s'agit de champs de tir pour l'infanterie ou pour toutes armes ou bien qu'il s'agit de champs de tir pour l'artillerie.

Ces conférences sont tenues à la mairie de l'une des communes intéressées. On y entend, tant pour fournir les explications nécessaires que pour présenter et formuler les observations ou les adhésions qu'ils jugeront convenables, l'agent-voyer en chef et les maires ou adjoints des communes intéressées et lorsqu'il y a lieu, les ingénieurs ou les représentants des compagnies. Ils peuvent faire consigner au procès-verbal les explications et les observations qui leur paraissent utiles.

Les représentants des divers services ont les uns et les autres le droit d'adhésion directe aux projets et propositions adoptés et constatés par un procès-verbal établi avec plans à l'appui et transmis à chacun des ministres intéressés. Comme nous l'avons déjà vu, « à défaut d'adhésions directes » les ministres statuent après concert préalable et, en cas de désaccord, ils portent l'affaire devant la commission mixte des travaux publics qui décide comme commission arbitrale.

Telle est la procédure suivie. Voici d'après le projet de régime de champ de tir, annexé à la circulaire précitée du 6 juillet 1899, les diverses questions réglées pour ces conférences mixtes.

Au cours d'une manœuvre qui sera exécutée pour (1)... du... au... sur le territoire des communes de..., des tirs réels seront effectués pendant... jours, aux lieux dits... communes de... et de...

Le régime de ces tirs est fixé ainsi qu'il suit :

I. — Nomenclature des (2)... dont le tir est autorisé.

Les (2)... dont le tir est autorisé sont : ...

. . . . .

II. — Terrains à occuper par les tireurs ou les batteries.

(Définir les limites du terrain).

III. — Emplacement des objectifs.

(Indiquer l'emplacement ou les emplacements successifs des objectifs).

IV. — Direction du tir.

(Indiquer les limites extrêmes des directions de tir).

V. — Zone interdite à la circulation pendant les tirs.

(Définir les limites de la zone dangereuse, énumérer les voies de communication qui la traversent).

VI. — Mesures de sécurité.

(Indiquer les mesures à prendre pour assurer la sécurité des voies de communication et des terrains particuliers, sonneries, drapeaux, salves ou coups à blanc, patrouilles, etc.).

VII. — Époques, jours et heures des tirs.

(Les heures des tirs seront fixées de façon précise,

1. Le... \* Régiment d'infanterie, ou d'artillerie, ou diverses troupes de la garnison de...

2. Armes, ou bouches à feu, ou armes et bouches à feu.

mais on pourra se contenter de stipuler que les jours des tirs seront déterminés par l'autorité militaire, dans les limites prévues au préambule, à charge par le commandant de la manœuvre d'avertir les municipalités et les services civils huit jours d'avance).

VIII. — Les indemnités pour dommages causés aux propriétés privées seront déterminées et payées aux ayants droit dans les conditions fixées par les lois et règlements sur la matière.

## CHAPITRE IV

### **Situation faite aux propriétés privées voisines du champ de tir.**

Nous avons vu dans le chapitre précédent les mesures prises par l'autorité militaire pour organiser ce que nous désignerons d'un terme qui n'apparaît dans les instructions qu'après la loi de 1901, le régime intérieur des champs de tir. On a dû remarquer que les dispositions concertées dès 1879 avec le seul ministère des Travaux publics, à partir de 1895 avec les ministères des Travaux publics et de l'Intérieur ainsi qu'avec les maires des communes intéressées, ne faisaient intervenir que les représentants des services publics atteints par l'organisation des champs de tir. Elles laissent complètement à l'écart les propriétaires des localités occupées par les champs de tir ou seulement atteintes par les projectiles au cours des exercices de tir. Par suite, les diverses mesures édictées par les règlements dont nous avons exposé l'élaboration s'imposaient aux autorités militaires et civiles. Elles ne liaient nullement les propriétaires dont les terrains étaient occupés ou rendus inaccessibles pendant la durée des exercices de tir.

A ce dernier point de vue, la question était relativement simple quand l'administration était propriétaire du champ de tir, ce qui était le cas pour tous les champs de tir permanents. Il en était autrement quand il s'agissait soit de champ de tir temporaires, soit de champs de tir de circonstance.

Dans ces deux derniers cas, les autorités chargées d'organiser les champs de tir avaient, en premier lieu, à traiter à l'amiable, aux conditions ordinaires avec les propriétaires. Dans ces deux cas, il ne pouvait la plupart du temps être question de recourir à l'expropriation qui aurait entraîné des dépenses considérables, exagérées par rapport à l'usage que l'on se proposait de faire de ces terrains. Nous avons vu en effet, que pour les champs de tir de circonstance, les tirs étaient limités à une ou deux séances de peu de durée, qu'ils ne devaient pas, en principe, être utilisés à différentes reprises, tout au moins à intervalles rapprochés. La circulaire (1) d'ailleurs, à laquelle nous empruntons ces renseignements, portait que les terrains nécessaires à ces champs ne devaient jamais être pris en location, à *fortiori* ne devaient-ils jamais être achetés. On concevra qu'il devait en être de même dans la plupart des cas pour les champs de tir temporaires si l'on se rappelle que, d'après la circulaire précitée, ils devaient être établis

1. Circulaire relative à l'établissement des régimes des champs de tir de circonstance et de certains champs de tir temporaires: Direction du génie, de l'infanterie et de l'artillerie, 6 juillet 1899.

sur des terrains prêtés par les communes ou les particuliers, et mis, chaque année, à la disposition des troupes pendant une ou plusieurs périodes de peu de durée. Ces termes écartent toute idée d'acquisition. Dans ces conditions, pour les champs de tir de circonstance et pour les champs de tir temporaires, le seul moyen à la disposition de l'autorité militaire, pour se procurer les terrains nécessaires à l'établissement du champ proprement dit, consistait à traiter à l'amiable avec les propriétaires. Cela faisait partie de l'instruction préalable à la procédure des conférences mixtes. Il n'y avait lieu de solliciter l'adhésion des représentants des services publics qu'après s'être assuré préalablement celle de tous les particuliers intéressés. Ceux-ci, en effet, étaient libres d'accepter ou non de mettre leur propriété à la disposition de l'autorité militaire, ou bien, ils pouvaient mettre à leur adhésion telles conditions qu'ils jugeaient à propos. Les autorités chargées de l'instruction des troupes ou toute autre autorité n'avaient aucun moyen de coercition à l'égard de ces propriétaires. Il n'était pas en leur pouvoir, en l'absence de toute disposition législative réglementant la matière de vaincre les résistances, même les plus injustifiées. Aussi, en présence d'une mauvaise volonté irréductible était-il impossible de passer outre et se trouvait-on dans l'obligation de recommencer ailleurs les tentatives que l'on avait été impuissant à faire aboutir.

Mais ce n'est pas tout. S'il était possible et relati-

vement facile de procéder ainsi quand il s'agissait de terrains nécessaires pour l'établissement des champs de tir proprement dit, cela devenait absolument impossible dans les circonstances suivantes. Tout n'était pas dit, en effet, quand on s'était assuré la propriété, comme pour les champs de tir permanents, la possession ou l'usage, comme pour les champs de tir temporaires ou de circonstance, des terrains nécessaires. C'est qu'il arrivait fréquemment que des projectiles dépassaient les limites du polygone, que des balles égarées causaient de graves dommages, parfois même des accidents de personnes sur les propriétés voisines. Et, d'autre part, il était raisonnablement impossible de traiter, quel que fut le champ de tir pour des espaces tels que les propriétés avoisinantes fussent toujours à l'abri de pareils accidents. Enfin l'administration n'aurait pas été mieux armée pour acquérir ou occuper ces espaces qu'elles ne l'était pour ceux constituant le champ de tir proprement dit. Il y avait donc lieu de prévoir, dans presque tous les champs de tir, une zone de propriétés susceptibles de recevoir des projectiles dans les conditions que nous venons de dire. Et aucun texte ne leur imposant la servitude de les recevoir, tous les propriétaires qui avaient à souffrir de cet état de choses s'empressèrent de réclamer des indemnités pour le préjudice ou le trouble qu'ils éprouvaient de ce chef. Ces réclamations relevaient du ministre de la Guerre à qui, seul, il appartenait, en la circonstance, de déclarer l'État débiteur, sauf recours au

Conseil d'État. Il a été en effet à plusieurs reprises décidé (1) que les demandes d'indemnité ne peuvent être portées directement devant le Conseil d'État. Elles doivent être préalablement soumises au ministre de la Guerre, sauf recours au Conseil d'État (2) élevé dans les trois mois à compter la notification de la décision du ministre. Enfin chacun des réclamants ayant un intérêt distinct doit présenter une requête séparée ; une requête collective ne vaudrait que pour le premier inscrit en tête de la requête (3).

Devant cette juridiction, une jurisprudence que nous allons exposer, s'était établie sur ce point. Il fut jugé que les règlements militaires prescrivant des mesures de précaution (par exemple : le placement d'un piquet) de manière à écarter les passants des endroits où il pouvait y avoir quelque danger, du moment que toutes les mesures de sécurité avaient été prises, les accidents qui pouvaient subvenir n'étaient pas imputables à l'administration militaire. Spécialement, l'autorité militaire qui a fait placer les drapeaux en vue d'avertir les passants que les exercices de tir étaient en activité était considérée comme non responsable d'un accident de voiture survenu par

1. Conseil d'État, 10 février 1882. Smith, S. 84.3.8 *P. adm. ch. D.* 83.3.63, 22 février 1889. Raoux, D. 90.3.45.

2. Conseil d'État, 28 mars 1890. Batiot-Lebon, chr. p. 347, 28 novembre 1890. Saradin, p. 876.

3. Conseil d'État, 22 février 1889, précité.

suite de la frayeur causée par les détonations, à l'attelage de cette voiture (1).

On remarquera, malgré qu'il ait été fait état dans plusieurs décisions statuant sur des dommages causés à ou dans des propriétés privées, de cette circonstance que toutes les mesures de précaution avaient ou n'avaient pas été prises par l'autorité chargée d'organiser les tirs que, dans l'hypothèse rapportée, il s'agit d'un accident survenu vraisemblablement sur une route ou une dépendance du domaine public national, départemental ou communal. Il ne s'agit donc pas ici d'une réclamation fondée sur une atteinte à la propriété individuelle. Il s'agit seulement, uniquement, d'une question de responsabilité de la part de l'autorité militaire. Celle-ci peut être considérée, comme représentant les autorités gardiennes du domaine public, pleinement fondée à en interdire momentanément l'accès, de façon à permettre le fonctionnement d'un service public. C'est évidemment pour cela qu'à partir de 1879 on a fait intervenir, comme nous l'avons vu, le ministère des Travaux publics, et, à partir de 1895, le ministère de l'Intérieur. Dans ces conditions la seule responsabilité qui puisse lui incomber ne peut parvenir de ce qu'elle n'aurait pas pris les précautions nécessaires pour prévenir, comme le porte la décision rapportée, que les tirs étaient en activité. Aussi pensons-nous que

1. *Rép. Général de droit* : Champ de manœuvre et de tir, p. 108. Conseil d'État. 13 avril 1870. Battle-Lebon, chr., p. 447.

c'est à tort que le recueil auquel nous avons emprunté cette décision présente un paragraphe suivant, où sont résumées des solutions données par la jurisprudence, dans le cas de dommages causés aux propriétés voisines, comme constituant l'élément essentiel de la responsabilité de l'État, le point de savoir si les précautions ont été prises ou non par les autorités préposées au tir. Après avoir, en effet, reproduit la décision que nous venons d'analyser et commenter, le rédacteur ajoute : « La responsabilité de l'État est au contraire engagée lorsque, par suite d'imprévoyance ou de dispositions défectueuses, des exercices militaires causent des dommages ou des blessures ; tel est le cas des tirs qui atteignent les propriétés voisines ou d'exercices à feu qui blessent des passants (1). » Les deux hypothèses ne nous paraissent pas devoir être assimilées.

Nous avons montré que la question de savoir s'il y avait eu ou non faute des représentants de l'État était la seule dont il y eut à tenir compte dans l'hypothèse précédente qui se confond avec celle « de passants blessés au cours d'exercices à feu ». Il n'y a dans ces cas qu'une simple question de dommages-intérêts et ceux-ci sont dus pour cette raison que sont réunies toutes les conditions exigées, au premier rang desquelles figure la « faute » de l'auteur du dommage.

Il n'en est pas de même dans le cas de dommage

1. Cf. Dame Vve Robert. Conseil d'État, 29 janvier 1892. Lebon, chr., p. 79.

ou d'accident survenu sur une propriété voisine. Nous avons non plus une question à examiner mais deux : une question d'atteinte à la propriété voisine pour laquelle des dommages sont dus, indépendamment de toute faute, ou pour lesquels, selon les uns, celle-ci est présumée, selon les autres, elle est suffisamment démontrée par cela qu'il y a eu violation d'une obligation légale, dans l'espèce celle de respecter la propriété d'autrui. L'autre question serait celle des dommages-intérêts, accessoire de la précédente, dans laquelle l'existence ou l'absence de faute, au sens ordinaire du mot, interviendrait pour aggraver, rendre plus lourde, la responsabilité de l'auteur du dommage ou de l'accident.

C'est dans ce sens que nous paraît devoir être interprété le considérant suivant que nous relevons dans un certain nombre d'arrêtés du Conseil d'État. « Considérant d'une part que l'administration militaire est directement responsable des accidents causés par les exercices à feu de ses polygones, sauf à elle à exercer, s'il y a lieu, tel recours qu'elle croirait lui appartenir ; que, d'autre part, il résulte de l'instruction qu'au polygone du Rioussset, l'autorité militaire n'a pas pris toutes les précautions voulues pour interdire aux cultivateurs de la localité l'accès de la zone que, dans ses observations, le ministre répute dangereuse ; que, notamment, elle n'a pas fait le nécessaire pour empêcher le 23 octobre 1889 la demoiselle Robert de travailler dans le champ où elle a été blessée par une balle ; que, dans ces cir-

constances, la requérante a droit à une indemnité. »

Il résulte très clairement de cette décision que, comme nous venons de le dire, le Conseil d'État estimait, tout à fait à juste titre selon nous, qu'il y avait eu, dans la circonstance, de la part de l'autorité militaire, violation de deux catégories d'obligations, toutes deux légales, mais dont l'une était négative selon la terminologie adoptée (1) et consistait à ne pas causer de préjudice à la propriété d'autrui, l'autre, positive, qui consistait à prendre toutes les précautions requises pour que le service des exercices de tir ne nuisit pas à autrui. Même si cette dernière obligation avait été respectée, du moment où la première ne l'était pas, il y avait lieu à indemnité,

Par contre, comme nous l'avons vu dans l'hypothèse précédemment examinée, il pouvait se faire, dans le cas où le dommage avait été causé en dehors de toute propriété particulière, que la seule question posée soit celle du respect de l'obligation de prendre toutes les précautions requises.

C'est peut-être pour n'avoir pas fait cette distinction que l'autorité militaire a été amenée à établir la zone dangereuse et à prendre dans cette zone des mesures sur lesquelles nous reviendrons et qui n'ont eu parfois d'autre résultat que celui de faire naître, à la charge de leurs auteurs, une nouvelle source de responsabilité. D'ailleurs, dans l'affaire Leclère (2),

1. Planiol. *Traité élémentaire*, t. II.

2. Conseil d'État, 3 août 1900. Lebon.

le Conseil d'État s'est, sur ce point, prononcé nettement dans le sens que nous venons d'exposer. Le ministre ayant invoqué, comme défense à une indemnité, le règlement du champ de tir, règlement par lequel étaient prescrites les mesures de précautions nécessaires, l'arrêt intervenu constate en termes exprès que « ce règlement n'est pas opposable au sieur Leclère auquel on ne saurait refuser le droit de pénétrer à aucun moment sur une partie quelconque de sa propriété ».

« Vu les observations en défense présentées par le ministre de la Guerre et tendant au rejet de ce pourvoi par le motif que l'accident dont s'agit doit être attribué à l'imprudence du préposé du sieur Leclère, qui avait pénétré dans la zone dangereuse des champs de tir, bien que l'administration militaire eût observé les consignes prescrites par le règlement du 7 juin 1893 pour en empêcher l'accès.....

« Considérant, d'autre part, que si le 26 juin 1897, date à laquelle s'est produit l'accident dont s'agit, l'administration militaire avait observé toutes les consignes prescrites par le règlement du 7 juin 1893 pour interdire l'accès de la zone dangereuse du champ de tir, il ne résulte pas de l'instruction que cet accident puisse être attribué à une faute du sieur Leclère ou de son préposé ;

Qu'il y a lieu par suite de condamner l'État, etc. »

Ce point établi, il convient d'exposer les cas dans lesquels la jurisprudence admettait le droit à réparation.

Elle considérait que, par ce seul fait que des projectiles provenant d'un polygone militaire tombaient sur les terres voisines du champ de tir, l'État devait réparation du dommage causé. Les décisions en ce sens sont très nombreuses. Nous citerons seulement la suivante qui est typique. Un sieur Delagogué (1) exerçait un recours contre une décision du ministre de la Guerre en date du 25 février 1888, rejetant une demande en 28.000 francs d'indemnité pour dommage à la propriété, dommage causé par la chute de projectiles provenant de tirs du polygone de Bourges.

En se basant sur l'article 3 de la loi du 23 janvier 1831, d'après lequel sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État toutes les créances qui n'auraient pu être liquidées, ordonnancées et payées dans le délai de cinq jours à partir de l'ouverture de l'exercice auquel ils appartiennent, le Conseil rejette une demande formée seulement en septembre 1887 relative à des créances prétendues pour l'année 1882.

En ce qui concerne les indemnités réclamées pour les années de 1883 à 1887, il constate que des projectiles provenant du polygone sont tombés sur les terres dont le demandeur est propriétaire dans les communes de Savigny, Crosse et Saye et lui ont causé un trouble de jouissance qui constitue un dommage dont il est dû réparation. Et, à l'effet d'en déterminer l'importance, il ordonne des vérifications qui doi-

1. Conseil d'État, 29 janvier 1892. Leb. chr., p. 79. Affaire Villard, même solution, même référence.

vent être faites par trois experts, dont l'un est nommé par le demandeur, l'autre par le ministre, le troisième par le président de la section du contentieux. Sur le vu de leur rapport intervient l'arrêt suivant :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du rapport des experts que dans le cours des années 1883 à 1887 un certain nombre de projectiles d'artillerie provenant des tirs exécutés au polygone de Bourges sont tombés sur les terres dont la dame veuve Delagoué est propriétaire à Dhierry, que ces chutes de projectiles ont troublé la requérante dans sa jouissance, qu'elles ont rendu l'exploitation de sa propriété plus difficile et ont diminué le rendement. » En conséquence, la somme allouée par la majorité des experts lui est allouée comme indemnité avec intérêts à partir de la demande en justice et intérêts des intérêts du jour où elle est dans les conditions de l'article 1154. Il en est de même pour les frais d'expertise.

Il va de soi que du moment où l'indemnité attribuée à un propriétaire voisin d'un champ de tir comportait réparation pour trouble de jouissance, elle devait, en cas de dommages, comprendre la réparation des dégâts matériels (1).

1. Conseil d'État, 21 juin 1859, Pensa, S. 60.2.285; *P. adm. chr.*, D. 60.3.11; 16 août 1860. Pensa, S. 60.2.285, 27 février 1862, Pensa, *P. adm. chr.*, D. 62.3.28; 9 août 1865, Verel, S. 66.2.272. *P. adm. chr.*, D. 66.3.27; 29 août 1867, Verel, *P. adm. chr.*; 12 février 1870; 23 février 1870, De Pannat, D. 70.3.108; 6 mars 1874, De Pannat, S. 76.2.30; *P. adm. chr.*, D. 75.3.20; 23 mars 1877, Saradin, Leb. ch., p. 312;

On décidait aussi qu'un fermier devait être indemnisé pour la diminution des revenus supportés par lui par suite des entraves apportées par la chute des projectiles à la culture des terres et à l'élevé du bétail, ainsi que pour les frais nécessités par la remise en culture des terres exposées aux projectiles (1).

Un arrêt s'exprimait ainsi, sur ce point : « Considérant qu'à la suite des exercices de tir exécutés dans le polygone, des projectiles tombent fréquemment dans la propriété des réclamants ou la traversent à une faible hauteur, et que l'autorité militaire a été obligée à des intervalles très rapprochés et par mesure de précaution de prescrire l'évacuation par les hommes et les troupeaux, et d'en faire garder les abords ; qu'ils allèguent que ces faits ont eu pour conséquence de troubler la jouissance de la dite propriété et d'en déprécier la valeur... »

Comme sanction de ces constatations, une expertise était prescrite.

9 novembre 1877. Saradin, *Leb. chr.*, p. 863 ; 21 mars 1879. Mercier, S. 80.2.306, *P. adm. chr.*, D. 79.3.73 ; 25 février 1881. Desvoyes, S. 82.3.47, *P. adm. chr.*, D. 82.4.83 ; 31 mars 1882. Michon, *Leb. chr.*, p. 311. 31 mars 1882. Devaux, *Leb. chr.*, p. 310 ; 11 mai 1883. Dusard, D. 85.3.3 ; 6 juillet 1883. Durny, D. 84.5.436 ; 1<sup>er</sup> août 1884. Devaux, *Leb. chr.*, p. 682 ; 8 août 1884. Le Roux, D. 85.5.117 ; 4 décembre 1885 ; 29 juin 1888. Du<sup>m</sup> Labourlette, *Leb. chr.*, p. 584 ; 28 mars 1890. Batiot, *Leb. chr.*, p. 347 ; 25 avril 1890. Devaux, *Leb. chr.*, p. 420 ; 13 juillet 1890. De Narbonne, *Leb. chr.*, p. 560 ; 20 juin 1890. Veuve Delagogué, *Leb. chr.*, p. 586.

1. Conseil d'État, 1<sup>er</sup> août 1884. Devaux, *Leb. chr.*, p. 310, 29 avril 1893, Mollat, 28 mars 1890. Batin, *Leb. chr.*, p. 387 ; 13 juin 1890. De Narbonne, *ibid.*, 560.

A cette occasion, le propriétaire, en raison de ce qu'il est responsable des troubles apportés à la jouissance du fermier autres que ceux résultant de simples voies de fait était déclaré recevable à en demander réparation.

Un autre arrêt déclare l'indemnité due même pour des années postérieures pendant lesquelles aucune chute de projectile ne s'est produite sur la propriété si les exercices de tir ont continué sur les mêmes emplacements, inspirant les mêmes craintes aux ouvriers employés à la culture et prolongeant le trouble de jouissance de la propriété (1).

Mais il n'y a pas lieu, pour la période, durant laquelle une indemnité a été accordée, à une allocation d'intérêts qui ferait double emploi avec l'allocation de cette indemnité.

De même le droit à indemnité était reconnu au profit du propriétaire ou du fermier, dans les cas d'interruption fréquente de la circulation, résultant des précautions prises par l'autorité militaire, sur les chemins donnant accès à l'immeuble (2).

Mais ce droit était refusé à une commune qu'un arrêt (3) déclarait non fondée à se prévaloir pour demander une indemnité, de ce fait que, pendant l'exercice du tir, la circulation des habitants aurait été suspendue sur un chemin public.

1. Conseil d'État, 24 février 1893, Leblanc, Leb. chr.

2. Conseil d'État, 5 janvier 1894. Pin S. et P. 95.3.125. ; 20 janvier 1882, chr. p. 64, 28 novembre 1890, Saradin, *ibid.*, p. 876.

3. Conseil d'État, 6 avril 1900, commune de Senne-les-Macon, D. 1901.5. 559.

Le Conseil d'État reconnaissait le droit à réparation dans les circonstances les plus diverses. C'est ainsi qu'il accordait une indemnité à raison des dégradations occasionnées à une maison par l'ébranlement causé par les détonations et les explosions ainsi que pour la diminution du prix de location subi par le propriétaire à raison de cet inconvénient (1), pour la gêne que les séances de tir avaient pu occasionner dans l'exercice de la profession de tuilier du réclamant qui devait alors interdire l'entrée de son usine (2).

Cependant l'indemnité ne devait comprendre, conformément au droit commun, que les dommages directs et immédiats, car la jurisprudence que nous analysons décidait qu'il n'était pas dû réparation pour le surcroît de dépenses qui aurait été occasionné au réclamant pour la suspension des travaux dans l'exploitation d'une carrière, suspension qui l'aurait obligé à se procurer à des prix onéreux; pour satisfaire à l'exécution d'un marché, les pierres qu'il aurait été empêché d'extraire pendant les périodes de tir (3).

Il était décidé de même pour la perte de clientèle qui résulterait soit de la simple diminution de production, soit de l'établissement d'une industrie concurrente favorisée par l'inaction imposée par les tirs (4).

1. Conseil d'État, 15 avril 1886. *Leboucher*, *Leb. chr.*, p. 357.

2. Conseil d'État, 31 mars 1882; Conseil d'État, 7 août 1886. *Michau*, *Leb. chr.*, p. 734.

3. Conseil d'État, 5 décembre 1882. *Malsert*, *S. 84.3.66.*, *P. adm. chr.*

4. Conseil d'État, 7 août 1886.

Cependant le Conseil d'État a toujours exigé que le dommage dont il accordait réparation fut né et actuel. Dans cet ordre d'idées, il a constamment refusé d'accueillir les réclamations des particuliers soutenant que la valeur vénale de leur propriété avait subi par suite de l'établissement du champ de tir une dépréciation dont l'administration leur devait réparation. Sur ce point, un arrêt (1) s'exprime ainsi :

« Considérant que les dommages peuvent cesser par suite de mesures prises par l'autorité militaire et ne sont pas dès lors nécessairement permanents ; qu'ainsi les consorts Saradin ne sont pas fondés à réclamer une indemnité en capital pour dépréciation définitive de leur propriété ; qu'il pourrait seulement, le cas échéant, leur être alloué une indemnité représentant la réparation du préjudice qui aurait pu leur être annuellement causé. »

Aucune indemnité n'était donc accordée pour trouble continu ou périodique pour l'avenir, les réparations allouées ne l'étaient que pour le passé, tous droits à indemnité pour dommages futurs demeurant réservés (2). La fixation du préjudice à venir aurait été, en effet, fort difficile, et le dommage lui-même aurait pu disparaître à la suite de mesures prises par l'autorité militaire ou même en raison de la suppression du champ de tir devenu inutile ou insuffisant.

1. Conseil d'État, 23 novembre 1910. Affaire Saradin. Leb. chr.

2. Conseil d'État, 5 janvier 1894. Pin. S. et P. 95.5.125 ; 9 juillet 1897. Cressel S. et P. 99.3.77.

Cependant il est arrivé, dans certains cas où les intéressés avaient justifié, pour les prestations à venir, d'un préjudice certain (1), que l'indemnité mise à la charge de l'État consistait en une prestation annuelle à payer par lui jusqu'au jour où il aurait fait les travaux nécessaires pour mettre la propriété voisine du polygone à l'abri des projectiles (2).

L'autorité administrative était seule compétente, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, pour connaître de la demande d'un propriétaire tendant à faire ordonner que l'État serait tenu d'exécuter à un polygone les ouvrages et de prendre les dispositions que le tribunal jugeait nécessaires pour préserver sa propriété de l'atteinte des projectiles. Il en était de même pour faire condamner l'État à lui payer une certaine somme pour la réparation du dommage causé à sa propriété jusqu'au jour de la demande (3).

Il est bien entendu que toutes les décisions qui précèdent s'appliquent à des hypothèses dans lesquelles les exercices avaient lieu dans un service commandé. L'État ne saurait être rendu responsable d'un accident ou de dégâts causés par l'imprudence d'un militaire, qui, en dehors de tout service commandé s'exercerait, se serait exercé isolément au tir.

1. Conseil d'État 16 avril 1886 ; Leboucher, *Leb. chr.*, p. 357.

2. Conseil d'État, 29 août 1867 ; 6 juillet 1883 ; 8 août 1884 ; 28 novembre 1890 ; 15 mai 1891 (précités).

3. Conseil d'État, 4 décembre 1867 ; de Pannat, *S.* 68.2.291. *P. adm. chr.*, 7 juillet 1883 ; Grisier, *Leb. chr.*, p. 369. En sens contraire : 4 décembre 1885, de Narbonne. *Leb. chr.*, p. 924.

Dans ce cas il peut être accordé un indemnité ou un secours à titre gracieux, mais aucun recours contentieux n'est ouvert à l'intéressé contre la décision du ministre (1).

Enfin quelques arrêts s'étaient prononcés sur les points accessoires suivants. Lorsque l'administration soutenait ne devoir aucune réparation pour cette raison que les dommages causés par le tir avaient été compris dans une indemnité d'expropriation précédemment allouée au réclamant, il appartient à l'autorité judiciaire de décider si, en effet, l'indemnité allouée comprenait ou non des dommages occasionnés par le voisinage du champ de tir (2).

En tous cas le simple promesse d'une expropriation prochaine n'était pas considérée comme suffisante pour faire écarter une demande d'indemnité basée sur un préjudice passé et dès maintenant certain (3).

A un autre point de vue, le propriétaire d'un terrain voisin d'un champ de tir qui, se fondant sur les dommages causés à sa propriété par les exercices de tir, s'est vu refuser par le ministre la réparation de ces dommages sous forme de location ou d'achat de sa propriété, a été déclaré recevable à réclamer devant le Conseil d'État une indemnité en argent. Cette demande n'est pas nouvelle, étant comprise dans la

1. Conseil d'État, 15 mars 1878 ; Gaucher, *P. adm. chr.* D. 78.3.73.

2. Conseil d'État, 25 avril 1868, Rivet. *Leb. chr.*, p. 487.

3. Conseil d'État, 21 mars 1879. Mercier, S.80.2.506. *P. adm. ch.*, D. 79. 3.75.

réclamation originaire en réparation du dommage (1).

Telle était la jurisprudence administrative en la matière. Il nous reste à examiner une mesure prise par l'autorité militaire pour éviter les accidents dans le voisinage des champs de tir et par suite réduire l'importance des dommages-intérêts réclamés par les propriétaires voisins ; nous ferons l'exposé critique de la portée que l'autorité militaire prétendait donner à cette mesure ainsi que des conséquences qu'elle prétendait en tirer. Nous voulons parler de la « zone dangereuse ».

1. Conseil d'État, 19 janvier 1894, de Pins S. et P. 55,3.134.

## CHAPITRE V

### La zone dangereuse

Nous avons vu que dans ce qui constituait le régime du champ de tir, l'administration militaire prescrivait de fixer une « zone interdite à la circulation pendant les tirs » dont on devait définir les limites ; on devait aussi énumérer les voies de communication qui la traversaient et prévoir les mesures à prendre pour assurer la sécurité de ces voies et des propriétés particulières qui y étaient situées.

Les instructions du ministère de la Guerre étaient à la fois très précises et très pressantes sur ce point. « Il est de la plus haute importance, porte la circulaire du 21 mai 1893 à laquelle nous avons fait déjà plusieurs emprunts dans un précédent chapitre, il est de la plus haute importance de tenir compte, dans l'élaboration des projets de régime, des intérêts des particuliers dont les propriétés sont comprises dans le champ de tir ou la zone dangereuse, des besoins de la circulation sur les voies de toute nature, etc...

« Toutes propositions qui ne seraient pas conçues dans cet ordre d'idées risqueraient de ne pas rece-

voir l'adhésion des services civils ; d'ailleurs, l'établissement d'un régime lésant les intérêts privés amènerait la production de demandes d'indemnités, ce qu'il importe d'éviter dans la mesure du possible. »

En ce qui concerne la détermination de la zone dangereuse, voici quelles étaient les prescriptions : « Les dimensions de la zone dangereuse doivent être déterminées suivant la nature et les formes du terrain et suivant les armes ou bouches à feu employées : elles sont en tous cas, pour les champs de tir d'infanterie, supérieures à celles que donnerait l'application aux lignes de tir extrêmes des règles fixées par l'article 52 de l'instruction sur l'armement, les munitions et les champs de tir de l'infanterie. Cette zone dangereuse ne doit renfermer ni habitations, ni voies de communications fréquentées. »

Très probablement, par analogie avec ce qui existait autour des places fortes, l'administration militaire songea, pour se procurer les espaces nécessaires aux exercices de tir sans recourir à des expropriations ruineuses, à constituer autour des polygones restreints dont elle était propriétaire ou qu'elle se procurait au moyen de conventions amiables, cette zone dite dangereuse dans laquelle elle prétendait interdire à quiconque, même aux propriétaires et à leurs ayants cause, de pénétrer pendant la durée des tirs. Pour sanctionner cette interdiction, elle essaya successivement de deux procédés.

C'est ainsi qu'en premier lieu, elle crut pouvoir

faire respecter, même *manu militari*, les consignes ainsi établies, en invoquant une sorte de droit de police. Elle en vint même, à cette occasion, aux voies de fait. On verra dans les deux arrêts suivants, que nous reproduisons *in extenso* à raison de leur importance, à la fois un exposé suffisant des faits et la solution qui leur fut donnée par les tribunaux judiciaires.

(*Gresler c. de Hay-Durand et autres*)

ARRÊT.

Dijon, 28 juillet 1894.

La Cour, attendu que Gresler a interjeté appel d'un jugement, en date du 14 juin 1892, par lequel le tribunal civil de Dijon, faisant droit au déclinatoire soulevé par le préfet de la Côte-d'Or, s'est déclaré incompétent pour statuer sur la demande en dommages-intérêts formée par ledit Gresler contre le général de Hay-Durand, commandant la 15<sup>e</sup> division d'infanterie, et les nommés Boisson et Jules Charles ; — Attendu que devant la Cour, le préfet de la Côte-d'Or a renouvelé son déclinatoire d'incompétence, lequel, pris à la date du 29 mars 1894, a été déposé sur le bureau par le procureur général, avec ses conclusions à l'appui ; qu'il y a lieu de statuer sur ledit déclinatoire avant d'examiner le bien fondé des conclusions sur le fond de l'affaire, prises par Gresler, et tendant à la condamnation de ses adversaires aux dommages-intérêts par lui réclamés de-

vant les premiers juges ; — Attendu que l'appelant prétend que, le 19 mai 1891, alors qu'il se trouvait sur sa propriété, au territoire de Marsamaray en dehors des diverses zones régulièrement soumises aux servitudes militaires, et qu'il refusait d'obtempérer à l'ordre qui lui fut donné de se retirer, il reçut du sergent des coups de crosse sur la tête et sur les mains, et du soldat Charles deux coups de baïonnette dans le côté et dans la cuisse, qui provoquèrent immédiatement des crachements de sang ; qu'à raison de ces faits, il a introduit une demande tendant à faire condamner solidairement en 3.000 francs de dommages-intérêts le général de Hay-Durand, Boisson et Charles, le premier, pour avoir illégalement et sans droit donné la consigne de faire évacuer les terrains compris dans la zone qu'il a déclarée dangereuse, en dehors des limites où celle-ci s'arrête habituellement ; les autres, pour avoir, en faisant exécuter cette consigne, fait abusivement usage de leurs armes ; — En ce qui concerne le général de Hay-Durand, — Attendu qu'il est établi par les documents versés aux débats qu'il avait reçu de ses chefs l'ordre de faire exécuter au polygone de Chenôve des tirs de combat ; que c'est comme conséquence nécessaire de ces instructions, en se conformant au règlement du 1<sup>er</sup> mars 1888, et dans le but d'assurer la police du champ de tir, qu'il a déterminé la zone réputée dangereuse aux exercices projetés, et a pris les mesures nécessaires pour en interdire l'accès aux jours et heures fixés pour les tirs de combat ; — Attendu, dès

lors, que, sans avoir à rechercher si Gresler serait ou non fondé à réclamer à qui de droit une indemnité, à raison du préjudice pouvant résulter pour lui des obstacles apportés par cette mesure à l'exercice de son droit de propriété, il suffit de constater que le général de Hay-Durand a agi régulièrement, dans la limite de ses fonctions, et en vertu des ordres qu'il avait reçus, pour décider que l'autorité judiciaire est incompétente à apprécier le mérite d'une réclamation basée sur les conditions dans lesquelles lesdits ordres ont été par lui exécutés;

En ce qui concerne le sergent Boisson et le soldat Jules Charles : — Attendu que la demande en dommages-intérêts dirigée contre eux par Gresler est motivée, sur ce qu'ils auraient commis une faute pour avoir exécuté la consigne qui leur avait été donnée, mais sur ce que, à l'occasion et sous le prétexte du service à eux commandé, ils auraient commis à son égard des actes de brutalité ne rentrant pas dans l'exécution des ordres qu'ils avaient reçus ; — Attendu que l'ordre de service auquel ils étaient tenus de se conformer est ainsi conçu : « Tout le terrain situé dans la zone dangereuse doit être évacué complètement » ; — Attendu que, sans qu'il soit besoin d'interpréter cet ordre, ce pourquoi l'autorité judiciaire n'aurait pas qualité, il est dès maintenant constant qu'on ne saurait trouver dans ses termes l'injonction à ceux qui étaient chargés de l'exécution, d'user de leurs armes et d'employer comme moyen de contrainte les violences graves

auxquelles Boisson et Charles auraient eu recours, si les faits allégués par Gresler étaient justifiés ; que, dès lors, en frappant celui-ci, l'un à coups de crosse, l'autre à coups de baïonnette, ils auraient commis une faute personnelle, engageant leur responsabilité individuelle dans les conditions du droit commun, et pour laquelle ils ne pourraient se prétendre couverts par l'ordre de service dont l'exécution leur était confiée ; qu'en conséquence, l'appréciation de la demande en justice de Gresler, telle qu'elle est formulée, rentre dans les attributions de l'autorité judiciaire, et que le tribunal de Dijon s'est mépris sur l'étendue de ses pouvoirs en refusant d'examiner si elle était justifiée ; qu'il y a lieu à cet égard d'infirmer sa décision ; — Attendu que la Cour n'a pas à statuer en l'état sur les conclusions formulées au fond par Gresler, et qu'il doit être sursis à cet égard jusqu'à l'expiration des délais impartis par l'article 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 ; — Par ces motifs ; — Faisant droit, quant à ce, au déclinatoire du préfet de la Côte-d'Or, sans s'arrêter aux conclusions contraires de l'appelant ; — Confirme le jugement du Tribunal civil de Dijon, en date du 14 juin 1892, en ce qu'il s'est déclaré incompétent pour connaître de la demande formée par Gresler contre le général de Hay-Durand, commandant la 15<sup>e</sup> division ; — Dit, au contraire, que l'autorité judiciaire était compétente pour connaître de la demande dirigée contre Boisson et Jules Charles ; — Infirme à cet égard le jugement dont est appel, en

déclarant le déclinatoire proposé mal fondé quant à ce ; — Surseoit à statuer sur le fond ; — Fixe éventuellement l'affaire à l'audience du jeudi, 25 octobre prochain, pour y être procédé, s'il y a lieu, sur ce point, etc.

Du 20 juillet 1894, Cour de Dijon, 1<sup>re</sup> chambre. — MM. Bernard, président ; Cordier, substitut ; Cornu, avocat.

Battue sur ce terrain, l'administration militaire ne se considéra pas comme désarmée. Toute sanction pénale lui étant refusée, elle chercha une sanction civile. Il semble qu'elle ne pouvait pas se faire à cette idée qu'un ordre donné par elle, en vue de l'exécution des services dont elle avait la charge, pût ne pas être obligatoire et fût dépourvu de toute sanction. Aussi prétendait-elle être déchargée de toute responsabilité vis-à-vis de ceux qui, fussent-ils propriétaires, pénétraient dans un terrain ou y laissaient paître un troupeau, malgré les consignes données par elle, dans un terrain dont elle avait interdit l'accès.

Bien entendu, la question ne faisait aucun doute dans les cas où un accord préalable était intervenu entre les intéressés et l'administration, accord par lequel les premiers se seraient engagés, moyennant certains avantages à eux concédés, à respecter les consignes qui leur seraient données au moment des tirs. Mais en dehors d'une convention précise sur ce point, la question se posait de savoir si l'autorité militaire pouvait apporter aux droits de proprié-  
taires

res les graves restrictions qu'elle prétendait leur imposer au nom de leur propre sécurité.

Il est clair qu'en l'absence d'une servitude établie par la loi, sur les terrains avoisinant les polygones, le principe de l'inviolabilité de la propriété privée s'opposait d'une manière absolue aux exigences de l'administration militaire. Aussi la jurisprudence ne manqua-t-elle pas de s'opposer à de telles prétentions.

#### ARRÊT LECLÈRE

(Dettes de l'État ; champ de tir ; moutons pacageant dans la zone dangereuse d'un champ de tir tués par des balles perdues ; aucune faute à la charge du propriétaire ; responsabilité de l'État.

Intervention admise du propriétaire des terres sur lesquelles ont été tués les animaux du fermier).

(3 août, 94.103. Sieur Leclère et dame Orcibal. MM. Degournay, rapp ; Arrivière, c. dug. ; M<sup>e</sup> Chaudé et Nivard, av.).

« Vu la requête présentée par le sieur Leclère... tendant à ce qu'il plaise au Conseil d'annuler une décision du 13 octobre 1897, par laquelle le ministre de la Guerre a refusé d'indemniser le sieur Leclère de la perte de deux animaux atteints le 26 juin 1897 par des balles provenant du champ de tir de Satory : — Ce faisant attendu que l'État s'est engagé suivant convention du 21 août 1893, à indemniser la dame Orcibal et le sieur Leclère des accidents causés par les effets de tir, sans qu'il y ait lieu de rechercher

si ces accidents pouvaient être attribués à leur faute ou leur imprudence ; que, dès lors, le ministre de la Guerre n'est pas fondé à soutenir qu'il ne serait tenu à aucune indemnité, par le motif que cet accident se serait produit dans les limites de la zone dangereuse dont l'accès avait été interdit pendant la durée du tir, conformément au règlement du champ de tir de Satory, du 7 juin 1893 ; attendu, d'ailleurs, que ce règlement n'est pas opposable au sieur Leclère auquel on ne saurait refuser le droit de pénétrer à aucun moment sur une partie quelconque de sa propriété ; allouer au requérant la somme de 30 fr. 30 avec les intérêts de droit et condamner l'État aux dépens ;

Vu les observations en défense présentées par le ministre de la Guerre... et tendant au rejet de ce pourvoi par le motif que l'accident dont s'agit doit être attribué à l'imprudence du préposé du sieur Leclère qui avait pénétré dans la zone dangereuse du champ de tir, bien que l'administration militaire eût observé toutes les consignes prescrites par le règlement du 7 juin 1893 pour en empêcher l'accès ; que, d'autre part, le sieur Leclère ne saurait soutenir qu'il n'était point tenu de se conformer à cette interdiction, la convention du 21 août 1892 lui donnant le droit de réclamer une indemnité à raison même de la gêne occasionnée à une exploitation par cette interdiction ;

Vu (le règlement du champ de Satory du 7 juin 1893 ; la convention du 21 août 1893) ;

Vu (les décrets du 22 juillet 1806 ; et 2 novembre 1864 ; la loi du 24 mai 1872) ;

Sur l'intervention de la dame Orcibal : — Considérant que la dame Orcibal, propriétaire des terrains sur lesquels est survenu l'accident dont le sieur Leclère demande réparation, a intérêt à l'annulation de la décision attaquée ; qu'ainsi il y a lieu d'admettre son intervention ;

Sur la demande d'indemnité : — Considérant que par la convention susvisée du 21 août 1893, l'État s'est engagé à indemniser la dame Orcibal et le sieur Leclère non seulement de la gêne et des dégâts matériels qui leur seraient occasionnés par le voisinage du champ de tir de Satory, mais encore des accidents qui pourraient survenir à des personnes, des animaux ou du matériel par suite des effets du tir ;

Considérant d'autre part, que si le 26 juin 1897, date à laquelle s'est produit l'accident dont s'agit, l'administration militaire avait observé toutes les consignes prescrites par le règlement du 7 juin 1893, pour interdire l'accès de la zone dangereuse du champ de tir, il ne résulte pas de l'instruction que cet accident puisse être attribué à une faute du sieur Leclère ou de son préposé ;

Considérant que l'indemnité de 30 fr. 30 réclamée par le sieur Leclère n'est pas exagérée, qu'il y a lieu par suite de condamner l'État à lui payer cette somme avec les intérêts de droit à dater du 19 janvier 1898, jour de la demande ;

Sur les intérêts des intérêts : — Considérant que les intérêts ont été demandés le 23 novembre 1898 ; qu'à cette date il n'était pas encore dû une année

d'intérêts ; que, dès lors, et par application de l'article 1154 du Code civil, cette demande doit être rejetée (l'intervention de la dame Orcibal est admise ; décision du ministre annulée ; État condamné à payer au sieur Leclère 30 fr. 30 avec les intérêts de droits à dater du 19 janvier 1898).

La conséquence de ces diverses décisions était qu'il n'appartenait pas, comme nous l'avons dit dans notre introduction, à l'administration, d'imposer de véritables servitudes aux propriétés tant que la loi n'a pas créé ces restrictions à la propriété et tant qu'elle n'a pas donné à l'exécutif le droit de régler cette matière. Jusque-là, les règlements faits par elle, comme les règlements fixant le régime des champs de tir, s'imposent bien aux fonctionnaires chargés de les faire exécuter, dans l'espèce aux officiers qui devaient présider aux tirs. Mais ils ne pouvaient s'imposer au même titre aux propriétaires voisins des polygones qui restaient libres de résister aux mesures de sécurité sans encourir aucune peine et même pénétrer, si bon leur semblait, dans la zone dangereuse, s'exposant ainsi aux accidents eux ou les animaux leur appartenant, sans renoncer par cette imprudence à leur droit de réclamer ultérieurement, pour ces faits, une indemnité.

Il y avait là quelque chose de choquant. On citait même l'exemple d'individus, d'une moralité douteuse, qui auraient cherché à exploiter la situation. Ils achetaient ou louaient des terrains voisins des polygones et y faisaient paître des troupeaux étiques au moment

où les tirs commençaient et malgré les consignes données. En présence de l'impossibilité où étaient les autorités de faire exécuter ces consignes, rien ne s'opposait à ce que les auteurs de ces manœuvres vinssent réclamer, lorsqu'un des animaux était atteint par les projectiles, des indemnités hors de proportions avec la valeur réelle de la bête (1).

En dehors de ces faits heureusement rares et exceptionnels, on peut dire que la situation se résu-  
mait ainsi : l'autorité étant privée de tout moyen légal de coercition pour appliquer et faire respecter les mesures de sécurité dans les propriétés situées dans la « zone dangereuse » était souvent obligée de ce chef de payer les indemnités pour des dommages qu'il eût été facile d'éviter, si elle avait pu faire appliquer ces consignes ; d'autre part elle était trop fréquemment obligée, lorsqu'elle avait besoin d'un polygone temporaire, de se contenter d'espaces insuffisants et de subir des exigences injustifiables faute de pouvoir occuper les terrains qui lui auraient le mieux convenu.

Le rapporteur du projet de loi constatait cette situation dans les termes suivants (2) : « Les popula-

1. Des restrictions apportées à la propriété privée dans l'intérêt de la défense nationale, par Amédée Rousselier, Thèse, Paris, 1904, p. 135 et 137.

2. Rapport à la Chambre des députés du lieutenant-colonel du Halgouët sur le projet de loi relatif à l'exécution des exercices de tir par les troupes de toutes armes. *Journal officiel*, 1901, annexe n° 2149, p. 48.

tions, dans un louable esprit de patriotisme, se sont prêtées le plus souvent de bonne grâce à l'évacuation de leurs terres. Néanmoins, divers incidents se sont produits ; des intérêts respectables lésés sans concession d'aucune indemnité pour privation des jouissance, ont donné lieu à des difficultés opposées par les municipalités ou par les propriétaires ou encore à des refus d'évacuation de la zone dangereuse.

« Plusieurs litiges sont pendants devant le Conseil d'État...

« A ces conflits regrettables il importe de mettre fin, et dans l'intérêt des propriétaires lésés et dans l'intérêt des autorités militaires locales qui se trouvent engagées par ordre supérieur dans les difficultés qu'elles n'ont ni le pouvoir de trancher, ni le droit de résoudre.

« Il faut bien le dire : lorsque, dans l'état actuel de la législation, un propriétaire refuse de se prêter à l'évacuation qui lui est demandée de son terrain, il n'est pas possible de passer outre.

« Le droit que s'arrogerait l'autorité militaire de faire évacuer par la force les terrains dangereux n'est pas seulement contestable, il est formellement contesté et dénié avec beaucoup d'insistance, notamment par le département de l'Intérieur.

« Dès 1896, c'est-à-dire dans l'année même qui a suivi l'arrêté interministériel du 8 avril 1895 sur le régime des champs de tir, le ministre de l'Intérieur déclarait que le régime appliqué aux champs de tir,

en ce qui touche les prohibitions qu'il édicte à l'égard des propriétés privées est sans base légale » et ajoutait « c'est là une situation anormale à laquelle il importe de mettre fin... mais, pour arriver à ce résultat, de simples circulaires ministérielles ne suffisent pas, une loi est indispensable.

« Et le 11 juillet 1900, le ministre de l'Intérieur revient sur « l'intérêt qui s'attache à ce que dans cette question des champs et exercices de tir, on sorte définitivement des errements actuellement suivis. Il importe qu'elle soit définitivement réglée par voie législative; je crois donc devoir insister pour que le projet spécial auquel j'ai donné mon adhésion le 9 avril dernier, soit soumis aussitôt que possible à la sanction du Parlement ».

Tel était l'état de la question quand intervint la loi du 17 avril 1901. Nous avons cru devoir faire ces dernières citations parce qu'elles corroborent, d'une façon à la fois éloquente et énergique, l'opinion exprimée par M. Sauzet et que nous avons reproduite dans notre introduction, à savoir que la propriété n'est pas, comme on l'a prétendu, livrée sans défense à l'arbitraire de l'administration.

Il nous reste à donner l'analyse et le commentaire de la loi de 1901; nous les compléterons par l'exposé des difficultés encore susceptibles de se poser. Tel sera l'objet de notre deuxième partie.



## DEUXIÈME PARTIE

### ANALYSE ET COMMENTAIRE DE LA LOI DU 17 AVRIL 1901

Cette loi, qui a été suivie d'un règlement d'administration publique à la date du 13 décembre de la même année, a établi un certain nombre de principes nouveaux tant par rapport au droit préexistant que par rapport aux pratiques précédemment suivies. C'est ainsi que, en premier lieu, elle a ajouté à l'article 28 de la loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation générale de l'armée une mention relative aux exercices de tir. Ceux-ci font partie désormais, au même titre que les marches, manœuvres et opérations d'ensemble de l'instruction progressive et régulière des troupes. Pour l'exécution de ces exercices, elle confère à l'autorité militaire, le droit d'occuper momentanément les propriétés privées et d'en interdire l'accès pendant les tirs, à l'exception des habitations et bâtiments, cours et jardins y attenant. Elle renvoie à la loi sur les réquisitions militaires pour fixer les conditions dans lesquelles les propriétaires seront indemnisés. Et dans un article nouveau *in fine* de cette loi, numéroté 54 bis

elle établit une double sanction civile et pénale de ce droit conféré à l'autorité militaire.

Dans une deuxième série de dispositions, elle détermine les cas dans lesquels les indemnités pourront être dues à raison de ces occupations et interdictions d'accès, comment elles seront évaluées et payées et quelle sera la juridiction compétente. A ce point de vue, elle confirme la jurisprudence du Conseil d'État, jurisprudence que nous avons exposé dans notre première partie, en allouant des indemnités pour privation de jouissance, mais elle innove non seulement en ce qui concerne le règlement de ces indemnités, mais encore en ce qu'elle donne aux communes droit à des subventions pour dégradations causées à leurs chemins, soit par l'exécution des tirs, soit par les charrois qu'ils occasionnent et fixe le mode d'allocation de ces subventions.

Chacun de ces points va faire l'objet d'un chapitre spécial dans lequel nous reproduirons et commenterons les dispositions de la loi et celles du règlement rendu pour son exécution. Nous reproduirons aussi et analyserons les instructions données à ce sujet par l'autorité militaire. Nous terminerons par un chapitre consacré aux difficultés susceptibles de se produire à l'heure actuelle.

Pour être complet, nous signalerons avec l'exposé des motifs et le rapport à la Chambre qu'on a profité de la nécessité où l'on était de modifier l'article 28 de la loi de 1873 pour faire disparaître du texte ancien la limitation des manœuvres d'ensem-

ble « aux brigades, divisions et corps d'armée ». Cette disposition n'était plus en rapport avec les conditions dans lesquelles se font aujourd'hui les manœuvres.

De la discussion et du vote du projet, nous aurons dit tout ce qu'il y a à en dire, quand nous aurons rappelé que le projet, élaboré par les trois ministres intéressés, fut déposé le 26 mai 1900 (1) sur le bureau de la Chambre des députés. Voté sans discussion ni modification par cette assemblée dans sa séance du 4 février 1901, après rapport du lieutenant-colonel du Halgouët, il fut transmis au Sénat (2) le 11 février 1901. Il fut voté par cette assemblée après un rapport favorable de M. de Verninac (3) sans discussion ni amendement.

Nous nous contenterons simplement de remarquer que la question n'était pas de celles qui passionnent le Parlement.

*J. off.*, annexe 1659 de la 7<sup>e</sup> législature, Chambre des députés.

2. *J. off.*, 1901, Sénat, annexe 58, p. 150.

3. *J. off.*, 1901, Sénat, annexe 142, p. 244.

## CHAPITRE PREMIER

**Dans quels cas et à quelles conditions l'autorité militaire a désormais le droit d'occuper momentanément les propriétés privées et d'en interdire l'accès pendant les tirs. Sanction de ce droit.**

Le texte du nouvel article 28 de la loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation générale de l'armée est désormais rédigé de la manière suivante : « L'instruction progressive et régulière des troupes de toutes armes comprend des exercices de tir soit dans les champs de tir organisés, soit en terrains variés et se termine chaque année par des marches, manœuvres et opérations d'ensemble.

« Pour l'exécution des exercices de tir, l'autorité militaire a le droit soit d'occuper momentanément les propriétés privées, soit d'en interdire l'accès pendant les tirs, à l'exception toutefois des habitations, bâtiments, cours et jardins y attenant. »

Il importe de préciser tout d'abord la portée de ces dispositions. En ce qui concerne le droit conféré à l'autorité militaire à l'occasion des exercices de tir, le texte n'a pas, en premier lieu, à être appliqué quand il s'agit de déterminer les conditions

d'occupation du champ de tir proprement dit en ce qui concerne les champs de tir permanents et temporaires. Il a eu uniquement pour effet de donner une base légale aux mesures précédemment prises par l'autorité militaire, en ce qui concerne la zone dangereuse des champs de tir permanents ou temporaires. Elle permet, en outre, pour les champs de tir de circonstance, de se procurer, sans recourir à la procédure compliquée et uniquement amiable employée avant 1901, les terrains nécessaires pour les tirs réels au cours d'une manœuvre.

Les conditions dans lesquelles les terrains, compris dans le périmètre du champ de tir permanent ou temporaire, seront mis à la disposition des autorités chargées d'organiser les tirs, doivent toujours faire l'objet d'une convention avec les propriétaires intéressés, communes ou particuliers. Dans ces actes, les parties sont entièrement libres d'adopter telles clauses qu'elles jugent à propos, et l'autorité militaire, au cas où elle rencontrerait des difficultés spéciales, n'a d'autre moyen de les vaincre que d'employer celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Quand il s'agit de l'organisation d'un champ de tir temporaire notamment, pour lequel, autant que possible, l'Etat évite d'acheter les terrains, les parties peuvent stipuler qu'ils seront mis à la disposition de l'autorité militaire, soit gratuitement, soit moyennant une indemnité de location à forfait de tant par an ou de tant par séance de tir. Ce prix peut comprendre tous les dommages éventuels (privation de

jouissance et dégâts matériels). On peut au contraire décider que ceux-ci seront réglés après coup soit en appliquant, soit en écartant, même en ce qui concerne la zone dangereuse, les modes d'évaluation fixés par notre loi.

Celle-ci ne vise, en effet, que les conditions dans lesquelles on peut imposer aux populations, moyennant des indemnités à régler d'une façon déterminée, l'évacuation des zones dangereuses constituées autour des champs de tir permanents ou temporaires ou celle des terrains requis pour l'exécution de tirs de circonstance. Elle est donc sans application dans les cas où la convention des parties suffit à régler la situation. Cependant, même dans ce cas, rien ne s'oppose à ce que les intéressés adoptent pour les règlements à intervenir entre eux les dispositions de la loi de 1901.

Mais les instructions du ministère de la Guerre s'attachent à faire ressortir que la loi n'a permis l'occupation des propriétés privées en vue des tirs de circonstance que dans le but de « faciliter l'instruction du tir en terrains variés ». Son esprit et sa lettre seraient donc faussés, ainsi que ne manquent pas de le faire remarquer les circulaires, si, avec le seul assentiment des services publics et des maires, l'on profitait de cette faculté pour tirer tous les ans sur les mêmes terrains, transformés ainsi en véritables champs de tir temporaires.

Les tirs effectués sur les propriétés privées, momentanément occupées dans les termes de la loi, doivent être, selon l'expression de la circulaire du 3 août 1901,

des manœuvres avec feux réels de courte durée. L'organisation d'une série de tirs nécessitant une occupation prolongée ou répétée des mêmes terrains est présentée comme excédant les pouvoirs de l'autorité militaire. On donne comme règle absolue que l'occupation des propriétés privées, en vue de l'organisation des tirs de circonstance, ne devra pas, à moins de l'assentiment des services publics et des maires intéressés, avoir lieu pour plus de deux jours consécutifs, ni être renouvelé plus d'une fois par an sur les mêmes terrains.

La sévérité de ces règles est telle que, à la date du 22 avril 1903, le ministre de la Guerre, en vue d'éviter certaines confusions qui s'étaient produites, précisait dans les termes suivants la distinction à établir entre les champs de tir temporaires et les champs de tir de circonstance : « On doit entendre par champs de tir temporaires les terrains mis par des communes ou des particuliers à la disposition de l'autorité militaire, à des conditions à déterminer avec les propriétaires, pour l'exécution, à certaines époques de l'année et suivant un régime établi pour une ou plusieurs années ou valable jusqu'à révision, de séries de tir dont les dates seront ensuite modifiées en principe huit jours avant l'ouverture des tirs. » Ce délai de huit jours n'est cependant pas absolu. On peut, dans le régime déterminé comme nous allons dire, si les contractants l'acceptent, spécifier que les dates des tirs seront notifiées seulement quatre, deux ou même un jour d'avance.

La détermination du régime de ces champs de tir doit avoir lieu d'après la procédure que nous allons exposer pour les champs de tir permanents, mais, comme celle de ces derniers, elle doit être précédée d'une convention tout à fait distincte du régime et stipulant, ainsi que nous l'avons dit en commençant, à quelles conditions les terrains constituant le champ de tir proprement dit sont mis à la disposition de l'autorité chargée des tirs.

Quant aux champs de tir de circonstance, ce sont « les terrains occupés d'office par l'autorité militaire pour l'exécution, dans la même année et à des dates fixées à l'avance, de certains exercices de tir de peu de durée dont le nombre ne doit pas, à moins de l'assentiment des services publics et des maires intéressés, excéder deux séances de deux jours ».

*Conditions de l'exercice de ces droits.* — L'établissement des champs de tir soit permanents ou temporaires, soit de circonstance, donne lieu à une procédure minutieusement réglée ainsi que les époques auxquelles elle pourra être révisée et les règles qu'il y aura alors lieu de suivre. Ce sont ces règles suivies tant pour l'établissement que pour la révision des régimes des champs de tir que nous allons maintenant exposer telles qu'elles résultent des circulaires du ministre de la Guerre. Nous parlerons d'abord de celles concernant les champs de tir permanents ou temporaires qui sont les mêmes ; nous terminerons par celles relatives aux champs de tir de circonstance.

*Établissement des divers champs de tir.* — La circulaire du 3 août 1901 portant instruction provisoire pour l'application de la loi s'exprime ainsi, en ce qui concerne les champs de tir permanents ou temporaires : « Sans modifier la procédure en vigueur pour la création et l'organisation intérieure des champs de tir permanents ou temporaires, la loi du 17 avril 1901 nécessite l'adjonction à cette procédure de la réglementation de l'interdiction des zones dangereuses extérieures, lorsqu'il y a lieu de craindre que les propriétés riveraines puissent recevoir des éclats ou des ricochets. »

« Dans ce cas la nouvelle loi donnant à l'autorité militaire le droit d'interdire les terrains dangereux, lui confère par cela même le droit d'arrêter, sous sa responsabilité, la délimitation de ces terrains et les mesures de sécurité à prendre pour leur interdiction. »

Après avoir posé que « la détermination de ces éléments ne saurait être arrêtée sans que l'autorité militaire se renseigne préalablement sur les observations auxquelles ses projets pourraient donner lieu de la part des services publics (1) ou des municipalités », la circulaire prescrit soit de « joindre, quand il y aura lieu ces éléments aux questions à étudier dans les conférences réglementaires tenues

1. Quelle que soit la nature du champ de tir, il appartient au préfet de désigner les services publics intéressés dont les représentants, en raison de leurs attributions, doivent être appelés à prendre part aux conférences prévues ci-dessus.

pour la création des champs de tir ou des modifications à y apporter par la suite, soit d'en faire l'objet de conférences spéciales». Donc en dehors du régime intérieur de ces champs qu'intéresse surtout et à peu près exclusivement les autorités militaires (1), s'il est à craindre que les propriétés riveraines puissent recevoir des atteintes, on examinera en outre dans les conférences, les mesures à prendre pour la délimitation et l'interdiction des terrains dangereux. Ces mesures seront ajoutées au régime du champ de tir, dont elles formeront une partie spéciale dénommée « régime extérieur » partie qui pourra ensuite être modifié selon les données de l'expérience.

*Détermination de la zone extérieure et des consignes.* — Le régime extérieur comporte donc d'après les instructions : « Les limites des zones dangereuses, correspondant aux différents tirs, où le stationnement et la circulation dans les propriétés et les voies de communication sont interdits pendant l'exercice des feux ;

« Les mesures à prendre, lors de l'exécution des différents tirs, pour signaler les terrains et les voies de communication qui sont interdites et pour faire

1. Il comprend les mesures suivantes : époques générales, jours de la semaine et heures de la journée où ont lieu les tirs ; nomenclature des bouches à feu ou armes dont le tir peut avoir lieu ainsi que la nature de ce tir ; secteurs dans lesquels les lignes de tir peuvent être tracées avec l'indication des bouches à feu ou armes auxquelles ces lignes sont affectées et l'indication des limites en deçà et au delà desquelles on devra placer les objectifs, les cibles et les tireurs.

connaître le moment où ces terrains et chemins doivent être évacués ; ceux où les tirs commenceront, seront suspendus ou cesseront. »

Une autre circulaire du 22 avril 1903 est venue préciser ce que l'on doit entendre par zone dangereuse au sens de la loi du 17 avril 1901.

« Il est évident, y lit-on, qu'en principe, dans l'organisation d'un champ de tir, il ne devrait pas y avoir de zone dangereuse. Le champ de tir proprement dit devrait comprendre tous les terrains susceptibles de recevoir les atteintes, que celles-ci proviennent du tir normal des armes ou des coups anormaux ou ricochets possibles. Cet idéal ne pouvant être réalisé sans dépenses exagérées, la loi du 17 avril 1901 a autorisé à créer, autour des champs de tirs proprement dits, des zones dangereuses ; mais son esprit est, sans aucun doute, que ces zones ne correspondent qu'aux coups réellement anormaux, et on ne saurait, par exemple, se borner à délimiter un champ de tir d'après les écarts théoriques des armes, en constituant tout autour, à titre de zone dangereuse un espace beaucoup plus étendu, où les propriétaires seraient exposés à des dangers aussi grands sans autre compensation que la réparation des dommages effectivement causés.

« Il convient donc que, dans l'organisation des nouveaux champs de tir permanents ou temporaires à créer, les limites du champ de tir soient fixées en tenant compte des résultats de l'expérience au sujet de l'étendue des écarts qui se produisent dans

les tirs d'instruction en terrains variés, de manière que les zones dangereuses ne comprennent que les coups et ricochets véritablement exceptionnels.

« Pour les champs de tir existant actuellement la situation est différente. Par suite de l'augmentation de la portée des armes et de la tension des trajectoires, et vu l'impossibilité d'agrandir la plupart d'entre eux, on se trouve presque toujours exposé à envoyer des éclats ou des ricochets dans les propriétés riveraines, et c'est surtout en vue de ces champs de tir, que la loi du 17 avril 1901 a permis la création de zones dangereuses.

« Dans ce cas, la zone dangereuse doit être déterminée de manière à comprendre tous les terrains qui ont précédemment reçu des atteintes ; mais elle ne doit comprendre que ceux-là, et l'on doit se garder d'interdire inutilement, pour simplifier le service de sécurité, des terrains qui manifestement ne risquent rien ; car, par le seul fait de cette interdiction, on crée aux propriétaires un droit à indemnité pour privation de jouissance, quand même il n'y aurait aucune chute de projectiles. »

Ces projets, en ce qui concerne le champ de tir, doivent être communiqués au moins quinze jours avant l'ouverture des conférences aux représentants des services publics, et par l'intermédiaire du préfet, aux maires des communes intéressées. Ils doivent être appuyés d'un extrait de carte teintée à l'échelle convenable, indiquant clairement les limites du champ

de tir et les zones dangereuses extérieures correspondant aux différents tirs.

Ce projet est déposé à la mairie de la commune et avis est donné par voie de publications et d'affiches. C'est alors qu'ont lieu les conférences mixtes d'organisation dans les conditions exposées plus haut. Les maires ou leurs adjoints sont entendus ainsi que l'autorité militaire qui a la police du champ de tir dans ses attributions ou le commandant d'armes pour la discussion des services de sécurité à organiser pendant l'exécution des tirs.

Le régime ainsi adopté est notifié par le ministre de la Guerre : d'une part au général commandant le corps d'armée chargé d'en assurer l'exécution ; d'autre part au préfet chargé de donner les instructions nécessaires aux services publics et de notifier les mesures adoptées aux maires des communes intéressées. Ceux-ci doivent porter, par tous les moyens de publicité en leur pouvoir, les dispositions du régime extérieur à la connaissance des populations pour qui elles sont désormais obligatoires. Une copie appuyée d'un extrait de carte teinté doit rester déposée à la mairie.

Lorsqu'un exercice de tir isolé ou une série d'exercices doit être effectué, le régime général du champ de tir ayant ainsi été déterminé, le commandant d'armes fait connaître directement aux représentants des services intéressés et aux maires, huit jours au moins à l'avance, les jours et heures d'exécution du tir, ou la date du commencement des exercices, avec leur

programme journalier indiquant les heures d'ouverture, d'interruption et de cessation du feu. A moins de cas exceptionnels, ces heures doivent être réglées de telle sorte que les tirs ne commencent pas avant 5 heures du matin, ne se terminent pas après 4 heures du soir et qu'il y ait au moins une interruption de deux heures au milieu de la journée. On fait aussi connaître la date à partir de laquelle courra le délai de trois jours, soit après l'exécution des tirs isolés soit à la fin des séries de tir, pour réclamer les indemnités. Les maires doivent porter ces divers renseignements à la connaissance des populations.

Si le tir ne pouvait avoir lieu le jour prescrit, avis devrait en être donné directement, par la troupe qui devait l'exécuter, aux services publics et aux maires intéressés. Ils doivent aussi être informés de la date à laquelle le tir est reporté. Celui-ci pourra, dans ce cas, être exécuté vingt-quatre heures après l'avis.

Si, postérieurement à l'établissement du champ de tir, il y a lieu d'y apporter une modification affectant son organisation intérieure, la procédure doit être reprise conformément aux règles suivies pour l'établir.

Mais si la modification n'affecte que le régime extérieur, c'est-à-dire, selon les termes mêmes de la circulaire précitée à laquelle nous les empruntons, les mesures de sécurité incombant exclusivement à l'autorité militaire, cette modification sera étudiée dans une conférence spéciale. Celle-ci peut-être réu-

nie soit à la diligence du service militaire intéressé, soit des services publics ou des préfets. Ces derniers peuvent en demander la réunion soit de leur initiative propre, soit à la demande des maires, approuvée par eux, lorsqu'ils estiment qu'il y a lieu soit d'établir une zone dangereuse autour d'un champ de tir qui n'en comporte pas, soit de modifier la délimitation de la zone ou les mesures de sécurité précédemment adoptées. Ces demandes, quand elles émanent des autorités civiles, sont transmises au ministre de la Guerre qui décide si les conférences doivent avoir lieu.

A ces conférences prennent part, quand ils y sont autorisés : le directeur de l'artillerie ou du génie, selon que le champ de tir est dans les attributions de l'un ou de l'autre de ces services ; le commandant d'armes ou son délégué ; les représentants des services publics que concerne la modification, les maires ou adjoints des communes intéressées. Les procès-verbaux des conférences sont adressés au ministre de la Guerre qui statue.

Les instructions prévoient l'absence des services publics ou des maires. Elles prescrivent d'en faire mention au procès-verbal, cette absence ne pouvant empêcher de donner suite à l'étendue des mesures de sécurité qui doivent être arrêtées en dernier ressort pour l'autorité militaire sous sa responsabilité. Les modifications sont notifiées et portées à la connaissance des divers intéressés, y compris les populations pour qu'elles soient obligatoires, dans les formes et par les agents indiqués plus haut.

La circulaire du 22 avril 1903, dans son paragraphe 7, a soin de rappeler que, lors de la révision des régimes extérieurs des champs de tir permanents et temporaires, il convient de communiquer aux maires, quinze jours au moins à l'avance, les modifications, comme cela est prescrit lors du premier établissement de ces champs. Elle justifie cette décision par les raisons suivantes : « Bien que la loi du 17 avril 1901 donne à l'autorité militaire le droit d'arrêter en dernier ressort, sous sa responsabilité, les mesures de sécurité faisant l'objet du régime extérieur, il importe que ces mesures, qui intéressent au plus haut degré les populations, soient, chaque fois qu'on les remet en question, communiquées préalablement aux municipalités, afin que celles-ci puissent formuler en connaissance de cause leurs observations aux conférences et que le ministre de la Guerre soit à même de connaître leur avis, ainsi que celui des services publics, avant de prendre sa décision. »

La procédure d'établissement des champs de tir de circonstance est beaucoup plus simple. Quant il y a lieu d'organiser un de ces champs, le général commandant le corps d'armée prend l'initiative de réunir une conférence à laquelle prennent part les mêmes autorités que pour les champs de tir permanents. Dans ce but, il communique ses projets, au moins quinze jours à l'avance, au préfet chargé de prévenir les services publics et les municipalités. Ces projets fixent :

1° La zone à occuper sur laquelle seront placés les

troupes et les objectifs, avec la direction des lignes de tir ;

2° Le terrain qui constituera autour de cette première zone, la zone dangereuse à interdire ;

3° Les mesures de sécurité ayant pour objet de régler dans les deux zones le stationnement et la circulation pendant le tir ;

4° Les jours et heures auxquels les tirs seront exécutés et aux cas où ils ne pourraient pas avoir lieu aux jours fixés, ceux auxquels ils seraient reportés.

Au lieu de spécifier les dates exactes des tirs, on peut, si l'autorité militaire le trouve préférable, et si les services publics et les maires intéressés l'acceptent, se borner à indiquer une période, par exemple : du...au...ou pendant le mois de...dans laquelle les tirs seraient exécutés à des heures fixées, en prévenant un nombre de jours déterminé à l'avance, les services publics et les municipalités. Cette fixation ne peut être adoptée que sous réserve que le nombre des séances de tir à exécuter dans la période indiquée ne dépassera pas le maximum rappelé ci-dessus ou le nombre de séances accepté par les services et les municipalités, sauf lorsque ceux-ci auront consenti à ce que ce maximum soit dépassé : Dans ce cas, les instructions exigent que le procès-verbal mentionne expressément le consentement de tous les représentants des services publics et celui des maires intéressés, y compris ceux qui n'auraient pas assisté à la conférence.

En dehors de cette hypothèse, on se contente de

mentionner l'absence des autorités qui ne se seraient pas rendues à la conférence, les observations et adhésions de celles qui étaient représentées.

Si les adhésions sont données sous réserve et que le général commandant le corps d'armée accepte les modifications demandées, il peut approuver le procès-verbal de la conférence. S'il ne croit pas devoir donner satisfaction aux réserves faites, ou s'il y a désaccord entre les membres de la conférence, le procès-verbal est transmis au ministre qui statue.

Après décision, par le général commandant le corps d'armée ou par le ministre selon les cas indiqués au paragraphe précédent, cette décision est modifiée directement par lui aux autorités militaires chargées de l'exécution, ainsi qu'aux services publics et aux maires intéressés. Ces derniers sont prévenus en même temps par cet officier général de la date à partir de laquelle les demandes d'indemnité devront être produites. Ils sont donc invités à désigner le membre civil qui doit faire partie de la Commission de règlement des indemnités prévue par l'article 115 du décret du 2 août 1877, modifié par celui du 29 décembre 1901. Quand il y aura plusieurs communes intéressées, cette désignation doit être faite par le préfet qui est prévenu alors dans les mêmes conditions.

Les maires doivent donner la plus grande publicité aux dispositions ainsi arrêtées. Ils doivent les notifier individuellement à chacun des occupants des terrains compris dans la première zone. Le tir peut

avoir lieu, en principe, huit jours après la notification faite aux maires, sauf dans les cas où des conventions contraires ont été conclues, ainsi que nous l'avons dit plus haut.

La circulaire du 22 avril 1903, déjà souvent citée, interdit d'établir des régimes de champs de tir de circonstance valables pour trois, six ou neuf années, ou jusqu'à révision. Elle prescrit, si l'on veut plusieurs années de suite utiliser le même terrain, de renouveler chaque fois la procédure que nous venons d'analyser, procédure très simple, établie dans ce but. On y voit l'avantage de mettre « les populations à même de faire présenter par les maires leurs observations au sujet de la servitude et des dangers particuliers résultant de l'organisation des tirs de circonstance, qui nécessite l'évacuation, à des jours donnés, de toutes les propriétés comprises dans la portée normale des armes ou susceptibles de recevoir des éclats ou des ricochets ».

Pour s'assurer pour plusieurs années consécutives l'usage des mêmes terrains pour des tirs de circonstance, même réduits à deux jours chaque année, il est donc prescrit de recourir à la procédure applicable pour les champs de tir temporaires ne comportant pas de zone extérieure dangereuse. Quant aux champs de tir précédemment organisés pour l'exécution des tirs de circonstance avec un régime valable pour trois, six ou neuf années ou jusqu'à révision, ils ne devaient être utilisés que pendant l'année 1903 et encore sous la double réserve que le général com-

mandant le corps d'armée le juge utile et à condition que leur fonctionnement n'ait donné lieu à aucune réclamation (1).

On voit par tout ce qui précède qu'en créant une zone dangereuse autour des champs de tir permanents ou temporaires, zone dont le rayon peut être fixée discrétionnairement par l'autorité militaire, dont elle est en droit d'interdire l'accès quand la nécessité s'en fait sentir, la loi de 1901 a établi sur ces terrains une servitude légale. Celle-ci n'est pas sans rappeler celle qui existe autour des places de guerre et des postes militaires. Elle n'est cependant pas de même nature. Cette dernière emporte seulement interdiction de construire ou d'exécuter certains travaux, et elle ne donne pas lieu à indemnité. La servitude créée par notre loi n'entraîne aucune interdiction de cette nature et nous aurons à examiner les difficultés qui peuvent encore s'élever de ce chef, et la question de l'indemnité. A ce dernier point de vue, notre texte constitue une double dérogation aux principes admis dans la matière. On ne reconnaissait en effet avant la loi de 1901 aucun droit à indemnité par le fait d'une servitude légale

1. Une circulaire du 4 avril 1903 est venue régler l'organisation des champs de tir touchant à des bois domaniaux ou à des bois communaux soumis au régime forestier. Elle ne contient, en ce qui concerne l'établissement des différentes catégories de champs de tir aucune disposition qui mérite d'être reproduite, si ce n'est que les agents forestiers sont admis à la conférence mixte au même titre que les représentants des autres services publics.

et, dans le cas de manœuvres, la jurisprudence n'allouait d'indemnités que pour dégâts matériels. Nous reviendrons sur ces deux points quand nous traiterons la question des indemnités et nous verrons comment on a justifié ces deux dérogations aux règles antérieurement admises.

*Durée d'occupation des propriétés privées pour exercices de tir.* — En ce qui concerne les champs de tir de circonstances, la loi confère à l'autorité le droit d'occuper momentanément les propriétés privées, dans les conditions fixées pour les réquisitions. Nous avons vu les mesures prises pour l'exercice de ce droit nouveau. Malgré que le temps pendant lequel il est permis de faire durer cette occupation ne soit pas déterminé d'une manière précise, nous avons exposé comment les instructions ministérielles interprètent le terme « momentanément » dont s'est servi le législateur. Il semble donc qu'à ce point de vue les propriétaires aient toute garantie. Cependant il est certain que si l'administration venait à se départir dans la pratique de la réserve dont elle fait montre dans ses instructions ou que celles-ci ne fussent pas observées, si le séjour des troupes venait à se prolonger indûment, il ne faut pas hésiter à admettre que le propriétaire serait recevable à intenter une action afin de se faire restituer la libre disposition de son bien. Il appartiendrait alors au tribunal saisi de donner l'interprétation du terme employé par le législateur. Bien entendu, cette interprétation pourrait adopter comme limite maxima d'oc-

cupation celle donnée par les circulaires précitées ou toute autre.

Il est permis d'hésiter sur le point de savoir quel tribunal serait compétent. On pourrait soutenir que l'affaire devrait être portée devant les tribunaux judiciaires, à raison de ce que l'occupation a eu lieu en vertu de réquisition et que, en cette matière, c'est à cette juridiction qu'il appartient de statuer, aux termes de la loi de 1877.

Mais on peut objecter — et cette dernière manière de voir nous paraît préférable — que la loi n'a donné en cette matière compétence aux tribunaux civils que pour la fixation des indemnités ; que dans le cas examiné, il s'agit non pas d'une réparation de dommages, mais bien de l'appréciation d'un acte de l'administration, ce qui est essentiellement dans les attributions du contentieux administratif.

Quoi qu'il en soit, il n'y a plus lieu, dans ce cas, à recourir aux négociations et conventions amiables dont il a été parlé, pour se procurer les terrains. Quand ils ont été choisis dans les conditions exposées plus haut, l'officier ou le service chargé de cette mission n'a qu'à appliquer les formes prescrites pour toute autre réquisition. La loi du 3 juillet 1877 doit s'appliquer d'une façon complète, puisque ni la loi nouvelle, ni le règlement d'administration publique intervenu pour son exécution n'y ont apporté aucune dérogation. Nous verrons au chapitre suivant qu'il en est tout autrement en matière d'indemnités.

*Terrains susceptibles d'être occupés ou interdits pour les tirs.* — En ce qui concerne les terrains susceptibles d'être ainsi réquisitionnés et occupés, la loi n'apporte qu'une seule restriction au principe qu'elle pose. Elle concerne uniquement les habitations et bâtiments, ainsi que les cours et jardins y attenant. Il en résulte que les propriétés mises à part et en l'absence de toute autre disposition, le texte est conçu en termes si généraux que l'autorité militaire est fondée à occuper indistinctement toutes sortes de propriétés, quel qu'en soient le propriétaire et le genre de culture, sans distinguer si elles sont ou non closes de murs.

*Sanctions.* — Le droit à l'autorité militaire d'établir des zones dangereuses autour des champs de tir et d'en interdire l'entrée au moyen de consignes aurait été vain, on se serait heurté à des difficultés analogues à celles auxquelles on s'était proposé de mettre fin si ce droit n'avait pas été pourvu d'une sanction. C'est à cette nécessité que pourvoit le paragraphe final du nouvel article 54 *bis* de la loi de 1877. Il porte que « quiconque séjournera ou pénétrera dans les terrains interdits par les consignes des champs de tir, ou y laissera séjourner ou y laissera pénétrer bestiaux ou bêtes de trait, de charge ou de monture, sera passible des peines prévues par l'article 471, n° 15 du Code pénal et pourra, en outre, être déchu de tout droit à indemnité en cas d'accident ».

Ce texte établit une double sanction, pénale et civile.

*Sanction pénale.* — En premier lieu, le contreve-

nant sera frappé des peines de simple police. La constatation des infractions est faite par les gardiens assermentés des champs de tir (officiers d'administration des services de l'artillerie et du génie et gardiens de batterie), ainsi que par les officiers de police judiciaire militaire désignés aux articles 84 et 85 du Code de justice militaire. A leur défaut elle a lieu, sur la demande des militaires chargés du service de sécurité, par les gardes champêtres et les gardes forestiers.

En vertu du paragraphe 3 de l'article 84 du Code de justice militaire, sont également qualifiés pour la constatation des infractions, les chefs de poste de sécurité, ainsi que, en vertu de l'article 85 du même Code, les chefs de corps ou de détachement de troupes exécutant les tirs. Les chefs de corps peuvent déléguer leurs pouvoirs, à ces fins, à l'un des officiers sous leurs ordres, par exemple à l'officier de tir ou au directeur du parc.

Quand le contrevenant n'appartient pas à l'armée, le procès-verbal doit être transmis, conformément à l'article 98 du Code de justice militaire, par le commandant du corps d'armée, au procureur de la République, puisque l'affaire est de la seule compétence des seuls tribunaux de police. Cependant la circulaire du 3 août 1904, à laquelle nous empruntons ces renseignements prescrit de n'engager, jusqu'à nouvel ordre, aucune poursuite de ce genre sans en référer préalablement au ministre de la Guerre (Direction du contentieux et de la justice militaire, service du

contentieux, réparations civiles). Et il n'est pas à notre connaissance que ces instructions, dont le motif n'est pas indiqué, aient été rapportées.

Le droit pour l'autorité militaire d'employer la force pour empêcher de pénétrer ou de séjourner dans les terrains interdits, qui lui avait été refusé par les arrêts reproduits dans la première partie, lui appartient désormais sans conteste. Ce droit résulte en effet du paragraphe 3 précité du nouvel article 54 *bis* de la loi du 3 juillet 1877, et du paragraphe 2 du nouvel article 28 de la loi du 27 juillet 1873. Puisqu'en effet, pour l'exécution des exercices de tir l'autorité militaire a le droit d'interdire, pendant les tirs, l'accès des propriétés privées qu'elle occupe momentanément, puisque cette prescription fait partie désormais des attributions de police, il n'y a pas de doute qu'ayant le pouvoir de la réprimer, l'autorité militaire ait aussi celui de l'empêcher de se produire. Cependant on a soin de recommander de n'user de violence qu'au cas seulement où il y aurait danger pour les contrevenants. Même, dans ce cas, il doit être dressé procès-verbal de la contravention, qui servira, au besoin, de base au refus d'indemnité en cas d'accident.

*Sanction civile.* — L'article 54 *bis* contient, dans sa partie finale, après la sanction pénale, une sanction civile. Elle consiste dans la déchéance, en cas de violation voulue et systématique des consignes, de tout droit à indemnité en cas d'accident. Cette disposition a été écrite pour mettre terme aux spécula-

tions malhonnêtes que nous avons signalées dans notre première partie et auxquelles avait donné naissance l'insuffisance de la législation en la matière. On remarquera que cette déchéance n'est pas encourue de plein droit. Elle ne résulte donc pas, comme la contravention, du simple accomplissement de l'un des faits matériels prévus au texte. Celui-ci confère au juge un large pouvoir d'appréciation qu'indique suffisamment le terme « pourra » dont s'est servi le législateur.

Puisque cette disposition serait opposée au contrevenant au cours d'une instance engagée par lui en réparation de dommages causés par un accident, c'est au juge saisi de cette demande qu'il appartiendrait d'examiner la question. Cette affaire, qu'il ne faut pas confondre avec l'action civile accessoire à l'action publique, laquelle ne saurait appartenir en aucun cas au délinquant, serait de la compétence de la juridiction chargée de trancher les difficultés en matière d'indemnité due pour réquisition, c'est-à-dire, des tribunaux judiciaires.

Tels sont les droits conférés par la loi de 1901 à l'autorité militaire, en vue de l'exécution des tirs, les conditions dans lesquelles ils sont exercés selon les cas, les propriétés sur lesquelles ils peuvent l'être et les sanctions qu'ils comportent.

Nous allons examiner dans le chapitre suivant les cas dans lesquels il est dû des indemnités à raison de l'exercice de ces droits, comment elles sont fixées, quelle juridiction est compétente en cas de difficultés.

## CHAPITRE II

### **Des indemnités dues en vertu de la loi du 17 avril 1901**

Nous avons vu dans la première partie, qu'antérieurement à la loi du 17 avril 1901, les indemnités étaient accordées aux propriétaires voisins des polygones quand les exercices de tir causaient des dégâts matériels et entraînaient privation de jouissance, que le montant en était fixé par le ministre de la Guerre, sauf recours au Conseil d'Etat, enfin que les éléments d'information pour le déterminer, étaient fournis à ce tribunal par des experts désignés respectivement par l'intéressé, le ministre et le président du contentieux du Conseil d'Etat. Il nous faut maintenant exposer le système établi par la loi de 1901.

Pour cela nous examinerons en premier lieu, dans quel cas il y a lieu désormais à réparation, en tenant compte à la fois des dommages et des diverses espèces de biens qui peuvent avoir à en souffrir, biens des particuliers et biens des établissements publics. Nous exposerons ensuite le mode de fixation de l'indemnité adopté par la nouvelle législation ainsi que la juridiction compétente, au cas où des contestations

s'élèveraient. Chacun de ces points fera l'objet d'un paragraphe distinct.

**§ I. — Dommages qui donnent lieu à réparation et biens à l'occasion desquels ces dommages ont dû être causés.**

La loi de 1901 n'a sous ce rapport, à certains points de vue du moins, apporté aucune modification aux règles antérieurement établies par la jurisprudence. Cela résulte de son texte lui-même.

Elle contient des dispositions différentes, sous ce rapport, pour les manœuvres et les exercices de tir. La loi de 1873 dans son article 28, 3<sup>e</sup> alinéa, pose le principe du droit à indemnité pour les dommages résultant de l'exécution des manœuvres ou des tirs et renvoie à la loi de 1877 pour en fixer les conditions ainsi que le mode d'évaluation et de paiement. L'article 54 de cette loi décide que des « indemnités seront allouées en cas de dégâts matériels causés aux propriétés des particuliers ou des communes par le passage ou le stationnement des troupes, dans les marches, manœuvres et opérations d'ensemble prévues par l'article 28 de la loi du 24 juillet 1873 ». On remarquera que le texte nouveau diffère de l'ancien, à deux points de vue. Il spécifie que, dans les manœuvres, il n'est dû d'indemnité qu'en cas de dégâts matériels. On a, en somme, profité des modifications apportées à la loi pour consacrer législativement une disposition depuis longtemps établie par la jurispru-

dence. Celle-ci a été amenée à décider ainsi, en se basant sur ce que la durée du passage des troupes ne pouvait pas, en cas de manœuvres, être assez prolongée pour occasionner aux habitants un trouble réel dans la jouissance ou l'exploitation de leurs propriétés. Cette disposition aura donc pour conséquence de faire écarter désormais, sans discussion, par l'administration de la Guerre, toute demande d'indemnité fondée uniquement sur une privation de jouissance.

De plus, l'ancien article 54 ne parlait que des propriétés privées, tandis que le texte nouveau énonce expressément que les dispositions concernant les indemnités s'appliquent désormais aux propriétés communales comme aux propriétés particulières. Cela n'a jamais fait de difficulté en ce qui concerne le domaine privé des communes. Mais en ce qui concerne leur domaine public il est admis d'une manière incontestée que l'article 54 de la loi de 1877 ne s'applique pas. Cette exclusion ne s'étend pas seulement au domaine public communal, mais à tout le domaine public, qu'il soit départemental ou national. En effet cela résulte à la fois de sa nature et de sa destination. Il ne peut rien rapporter aux personnes morales qui en ont la garde, il ne peut être loué ni aliéné. Les dégradations dont il peut être l'objet ne peuvent donner lieu qu'à des contraventions qui ne sauraient s'appliquer à un service public comme celui de la Guerre. Ces divers caractères excluent toute convention relative à des dommages-intérêts. D'autre part, par sa destination, il est à la libre disposition de tous,

services publics aussi bien que particuliers. Cependant, en raison des réclamations et des plaintes que faisaient entendre à ce sujet les communes, le ministère de la Guerre a adopté une jurisprudence qui a atténué ce que cette solution pouvait avoir de trop rigoureux. Une circulaire du service du contentieux du 13 août 1897 prescrit aux commissions d'évaluation de constater aussi exactement que possible et de dresser procès-verbal des dégâts causés au domaine public par le passage ou le stationnement des troupes. D'après ces indications et sur le vu de ces procès-verbaux, le ministre décide s'il convient d'indemniser plus ou moins complètement mais toujours à titre purement gracieux, les communes intéressées.

Spécialement lorsqu'il s'agit de dégradations aux chemins vicinaux, un dédommagement ne peut être consenti aux communes que si ces dernières justifient, soit au moyen d'une attestation du service vicinal, soit par la production des états de classement des chemins vicinaux et des états de classement des chemins ruraux communaux ou de toute autre façon que les chemins qui font l'objet de la réclamation ne sont ni vicinaux classés ni ruraux reconnus, en un mot qu'ils ne font pas partie du domaine public communal. Et une circulaire du 3 août 1901 postérieure à notre loi et rédigée en vue de son application a bien soin de rappeler que, en ce qui concerne les grandes manœuvres, ces règles sont toujours en vigueur, que pour dégradations au domaine public, même aux chemins vicinaux, il ne peut toujours être

alloué que des dédommagements à titre gracieux.

Il n'en est plus de même, depuis la nouvelle loi, où un article spécial — 54 *bis* de la loi de 1877 — règle la question. Il prévoit que des indemnités seront allouées en cas de dommages causés soit par des dégâts matériels, soit par privation de jouissance aux propriétés privées, occupées par les troupes et interdites aux habitants à l'occasion des exercices de tir.

Cette solution a été adoptée, en ce qui concerne les propriétés privées, comme consécration de la jurisprudence suivie antérieurement sur ce point par le Conseil d'État. Voici les termes dans lesquels s'exprime, à cet égard, le rapport à la Chambre des députés : « Ce principe n'est pas, à proprement parler, nouveau : outre qu'il est consacré par les arrêtés du Conseil d'État (tel l'arrêt Mercier du 21 mars 1879, tel l'arrêt Saradin du 28 novembre 1890) il est contenu en puissance, peut-on dire, dans les fondements mêmes de notre droit public. »

Mais il est essentiel de l'inscrire expressément dans un texte législatif, afin que soit établie légalement la compensation des charges imposées. Celles-ci constituent une véritable servitude, d'un caractère nouveau, et si l'on conçoit que les servitudes d'utilité publique, créées par les lois de 1851 et de 1854 autour des places fortes, ne donnent pas ouverture à réparations, car elles ne causent à la propriété qu'un dommage relatif et bien déterminé, il n'en est plus de même en matière de champs de tir. Car il est arrivé ici le plus souvent à frapper la terre sur des étendues

considérables et pendant des périodes de temps appréciables (surtout s'il s'agit de champs de tir permanents) d'une indisponibilité générale qui se traduit en fin de compte par une impossibilité absolue de cultiver et de récolter. La situation est donc autrement grave et la nécessité d'un dédommagement s'impose.

En somme, la situation des propriétés, situées dans le voisinage des champs de tir, peut être comparée, en ce qui concerne les dommages auxquelles elles sont exposées, soit à toutes les autres propriétés qui sont endommagées au cours des manœuvres, soit à celles qui sont situées dans les zones des places fortes. Or, dans chacun de ces cas, les règles sont différentes. Celles qui subissent une dépréciation par suite des manœuvres ne reçoivent d'indemnité qu'en raison des *dégâts matériels* dont elles ont eu à souffrir. Celles qui sont grevées de la servitude, établie autour des places fortes, ne peuvent prétendre à une indemnité qu'au cas où la démolition de constructions *antérieures* au classement est ordonnée. Enfin, les propriétaires des terrains, qui avoisinent les champs de tir peuvent être indemnisés non seulement pour les dégâts matériels qu'ils subissent mais aussi pour la privation de jouissance qui leur est imposée.

Nous savons comment on justifie la solution adoptée par la jurisprudence consacrée par notre loi, en ce qui concerne les grandes manœuvres. Nous avons vu aussi dans la première partie sur quelle idée repose la règle établie par le décret de 1853, relati-

vement aux propriétés avoisinant les places fortes.

Nous savons de même — nous l'avons exposé dans la deuxième partie — les motifs de la jurisprudence du Conseil d'État, au sujet des propriétés situées dans le voisinage des champs de tir, et les termes du rapport que nous venons de reproduire rappellent partiellement les raisons qui ont conduit le tribunal administratif à décider ainsi. Quand il s'agit des grandes manœuvres, les exercices ou les occupations de terrains sont de trop courte durée pour imposer une privation de jouissance appréciable. Elles ont lieu, en outre, chaque année, dans des régions différentes, de sorte que la charge qui en résulte ne pèse pas toujours sur les mêmes. Il en est tout autrement à ces deux points de vue des terrains qui bordent les champs de tir. Et cela suffit à légitimer la différence de solution dans les deux cas.

Quand il s'agit des servitudes qui grèvent les propriétés, comprises dans la zone des servitudes autour des places fortes, ces raisons ne valent plus. La dépréciation comme le dommage qui en résulte est durable et elle intéresse toujours les mêmes propriétés. Aussi, est-on amené à se demander s'il y a eu changement d'attitude de la part du législateur, si celui-ci a mieux traité en 1901 les propriétaires des terrains avoisinant les champs de tir que le législateur de 1853 n'avait traité ceux qui se trouvent dans les zones des places fortes.

En faveur de l'unité de doctrine et d'attitude sui-

vies par le législateur, on(1) a soutenu que la situation n'était pas exactement la même ; qu'au cas de servitude, le propriétaire n'était à aucun moment dépossédé de son bien, « que son droit n'est que suspendu en certains de ses caractères ; qu'il se voit interdire d'élever certaines constructions, mais qu'il peut librement cultiver à sa guise ». Pour les champs de tir, au contraire, le propriétaire se trouve complètement dépossédé au moins pendant tout le temps que dure l'occupation par l'autorité militaire. Il est toujours propriétaire sans doute ; mais il ne peut pas jouir de son bien et ceux au profit de qui il pourrait en disposer seraient soumis aux mêmes restrictions que lui. Ils ne manqueraient donc pas de tenir compte de cette situation dans le traité qu'ils passeraient avec lui. On peut, dans une certaine mesure, comparer sa situation à celle d'un particulier qui a donné à bail son immeuble, et qui, pendant la durée de la location, ne peut plus rien jouir ni y pénétrer. L'indemnité due pour privation de jouissance vient donc en compensation de cette location forcée dont bénéficie l'administration militaire.

Ce n'est pas tout. Il n'y a pas que cette espèce de location forcée qui motive et légitime l'indemnité due pour privation de jouissance. Il y a, de plus, que l'autorité militaire retire un avantage matériel de l'occupation de la propriété qu'elle interdit au pro-

1. Des restrictions apportées à la propriété privée dans l'intérêt de la défense nationale, par Amédée Roussellier. Thèse, Paris, 1904, p. 146.

priétaire. Si ce droit ne lui avait pas été conféré, elle aurait été dans la nécessité de se procurer ce terrain ou tout autre. Elle aurait eu à déboursier pour cela un prix d'achat ou de location, à y faire des dépenses d'aménagement. Le terrain que la loi lui donne le droit d'occuper la dispense de tous ces frais. Il en résulte donc pour elle un véritable bénéfice, dont elle doit compensation sous peine de réaliser un enrichissement sans cause.

Telles sont les raisons que l'on fait valoir à l'appui de cette manière de voir. Nous déclarons n'être pas convaincus. Nous pensons qu'elles ont une valeur au moins égale à celle que l'on prétend en tirer, en faveur de l'opinion contraire. Sans doute, en matière de servitude dans la zone des places fortes, il n'y a pas occupation de la propriété de la part de l'administration. Mais il y a incontestablement diminution de jouissance. Le propriétaire n'est pas privé, même momentanément, de *toute* sa propriété, il peut s'en servir, mais seulement dans la mesure permise. La seule différence que nous apercevions entre les deux situations, consiste en ce que, au lieu d'être privé de la *totalité* de la jouissance, celle-ci est seulement *réduite, diminuée*. Mais le principe de l'indemnité est indépendant d'un tel point de vue. Pour qu'elle soit admise en équité, il n'est pas nécessaire que le propriétaire soit dépouillé de la totalité de son bien. Même pour un dépouillement partiel, un dédommagement lui est dû. Il suffira de le proportionner à l'étendue de la privation qu'on lui impose. Mais alors,

c'est une autre question. Ce n'est plus celle de savoir si une indemnité doit être allouée, mais quel sera son quantum.

D'ailleurs, on pourrait faire remarquer que, si, en matière de champs de tir, l'occupation est complète elle n'est que passagère ; tandis que, dans le cas de servitude *non ædificandi*, la restriction au droit du propriétaire a une durée beaucoup plus longue.

Pour ce qui est du second argument que l'on fait valoir pour justifier la différence de solution admise dans les deux cas, nous trouvons qu'il s'applique aux deux situations avec une égale exactitude. Dans un cas comme dans l'autre, l'Etat est dispensé de se procurer des terrains qu'il serait obligé d'acquérir ou, si l'on aime mieux, il s'enrichit de tout ce qu'il ne donne pas aux propriétaires pour les indemniser. Les propriétés, grevées de la servitude se trouvent diminuées d'une valeur égale à celle que représente l'interdiction qu'elles ont à supporter. Sans doute, l'Etat n'en profite pas d'une manière directe, aussi apparente que quand il occupe un terrain pour un champ de tir ou qu'il empêche de pénétrer dans la zone dangereuse. Mais, de même que l'interdiction prononcée dans ce dernier cas a surtout pour but de le dispenser de payer des indemnités pour accidents qui seraient encore plus lourdes que celles allouées pour privation de jouissance, de même la servitude *non ædificandi* de la zone autour des places fortes entraîne *ipso facto* du seul fait de son établissement, une dépréciation des propriétés dont

la charge devrait incomber à l'Etat qui a mission d'assurer la défense nationale. Contrairement à l'opinion ci-dessus exprimée, nous pensons donc qu'il n'y a aucune différence de nature entre les deux situations que nous venons d'envisager et que rien ne justifie la différence de solution imposée dans ces deux cas. Cette différence s'explique uniquement par la date à laquelle sont intervenues les lois régissant ces deux matières. Lorsque la législation relative aux servitudes grevant les terrains situés dans la zone des places fortes, a été établie, la notion de la responsabilité de l'Etat n'était pas encore développée.

La thèse de l'irresponsabilité de la puissance publique était encore pleinement admise. Ce n'est qu'à une date relativement récente (1) qu'elle a triomphé, s'étendant sous l'action tant du législateur que de la jurisprudence administrative. Et la question des champs de tir a constitué précisément une des étapes importantes — c'est à ce titre qu'elle présente un grand intérêt — de cette évolution. Celle-ci a abouti à dégager un principe diamétralement opposé à celui de l'irresponsabilité de la puissance publique : c'est que les citoyens ne doivent pas souffrir plus les uns que les autres des charges imposées par l'intérêt de tous. Par application de cette idée, le nombre des cas dans lesquels l'Etat est reconnu responsable va tous les jours en se multipliant. Mais, ce

1. Responsabilité de la Puissance publique, par Becquet :  *Répertoire de droit administratif* , t. 23  *passim* .

principe comporte encore un tempérament, nécessaire, semble-t-il, pour ménager la transition du régime antérieur au régime nouveau, encore en voie d'élaboration. On le formule ainsi (1) : « Les nécessités de la vie en société et l'existence même de l'Etat imposent à tous les citoyens, parce que tous profitent de son organisation et de ses services, l'obligation de supporter sans indemnité, *à moins que le législateur en ait décidé autrement*, toutes les conséquences dommageables dérivant de l'exercice légal et régulier de la puissance publique et du fonctionnement normal des services d'intérêt général. » Cette observation marque bien le caractère de transition que nous signalons plus haut. Le principe de responsabilité de la puissance publique est admis désormais d'une manière générale, mais surtout pour les cas où des dommages se sont révélés récemment et ont reçu une solution législative ces années dernières, pour les autres, ceux qui avaient fait l'objet de règles édictées antérieurement, qui écartaient expressément l'idée de responsabilité, restent soumis à ce régime ; ces règles sont maintenues, jusqu'à ce que le législateur leur en ait substitué de nouvelles, inspirées cette fois par le principe nouveau qui tend à prévaloir en matière de responsabilité de la puissance publique.

Telle est, à notre avis, l'explication exacte de la différence que nous avons constatée, au point de vue

1. *Op. cit.*, p. 159.

du droit à indemnité, dans le cas des servitudes dans les zones des places fortes et celle des terrains avoisinant les champs de tir.

En raison des conditions que nous avons exposées dans la deuxième partie de ce travail, dans lesquelles a été adopté par le législateur de 1901 le principe de l'indemnité, en réparation tant des dommages que de la privation de jouissance, par suite des exercices de tir, il est clair qu'il l'a été avec les caractères de l'interprétation que lui donnait la jurisprudence avant cette loi. Par suite, les dommages doivent être certains et non pas seulement probables ou éventuels ; ils doivent être nés et actuels et non pas seulement futurs. Donc, les troubles de jouissance ne donneront lieu à réparation que pour les années écoulées au moment de l'affaire. La persistance de ces dommages, dans l'avenir, pour probable qu'elle soit, n'est, en effet, nullement certaine. La cause du préjudice peut, par suite de l'adoption de mesures de précaution nouvelles, disparaître ou s'atténuer ; le champ de tir peut être supprimé ; le dommage au contraire peut s'accroître.

Enfin, comme il s'agit de dommages permanents aux immeubles, ils n'ouvrent droit à réparation, au profit de leurs propriétaires ou locataires qu'à la condition que ce soit postérieurement à l'acquisition ou à la location de ces derniers que lesdits dommages sont survenus. Si la cause du préjudice s'était révélée d'une façon certaine, manifeste et définitive, au moment de cette acquisition ou de cette location, et si

aucune aggravation de ses inconvénients ou de ses dangers ne s'était produite depuis lors, les propriétaires ou locataires des immeubles dont s'agit seraient sans qualité pour réclamer une indemnité (1).

En ce qui concerne les biens du domaine public, une exception remarquable a été apportée par notre loi à la règle que nous avons exposée plus haut. Le nouvel article 54 *bis* de la loi de 1877 porte, dans son paragraphe 2: « Toutes les fois qu'un chemin vicinal ou rural reconnu, entretenu à l'état de viabilité par une commune, sera habituellement ou temporairement dégradé soit par l'exécution des tirs, soit par les charrois qu'ils occasionnent, il pourra y avoir lieu à des subventions spéciales dont la quotité sera proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux causes sus-indiquées. Ces dégradations seront constatées et les subventions réglées dans les conditions prévues aux articles 14 de la loi du 21 mai 1836 et 11 de la loi du 20 août 1881. »

Le rapport à la Chambre des députés justifiait ainsi cette mesure : « Accessoirement [le nouvel article 54 *bis*] fait des dégradations qui peuvent éventuellement être causées aux chemins vicinaux, soit par les projectiles, soit par la circulation des troupes faisant usage des champs de tir.

« Les communes font à ce sujet depuis longtemps des réclamations dont on ne peut contester le bien-fondé ; en effet en raison du poids du matériel mili-

1. Becquet, Responsabilité..., etc , t. 23, p. 188.

taire, il est certain qu'aux époques des tirs, les chemins vicinaux qui ne sont pas construits et dont les frais d'entretien ne sont pas calculés pour des charrois aussi lourds ni aussi actifs, sont quelquefois soumis à des dégradations extraordinaires assimilables à celles qu'a prévues l'article 14 de la loi du 21 mai 1836.

« Il est donc juste que les communes en soient indemnisées dans les conditions prévues par cette loi.

« Il en est de même des chemins ruraux pour lesquels la loi du 20 août 1881 a édicté des dispositions analogues. »

Il nous reste à voir dans un deuxième paragraphe, le mode de fixation adopté par la nouvelle loi pour ces indemnités.

## § II. — Mode de fixation de l'indemnité.

Précédemment, l'indemnité était fixée par le ministre seul d'après les renseignements qui lui étaient fournis par les services de la Guerre. Si les intéressés ne se contentaient pas de la somme à eux offerte, ils adressaient un recours au Conseil d'Etat contre la décision du ministre. Ce tribunal décidait d'après les indications à lui fournies par ses experts nommés par chacune des parties et par le président de la section du contentieux.

Le nouvel article 114 du décret du 2 août 1877, tel qu'il a été rédigé par le décret du 29 décembre 1901 a substitué pour les propriétés privées à cette manière de procéder, celle qui était suivie pour les

grandes manœuvres et pour les chemins ruraux et vicinaux une procédure que nous exposerons plus loin.

*Propriétés privées.* — Par chaque champ de tir permanent, il est constitué une commission identique à celle qui fonctionne pour les grandes manœuvres. On sait qu'elle comprend : un fonctionnaire de l'intendance, président, un officier d'administration, d'artillerie ou du génie selon que le champ de tir relève de l'une ou de l'autre arme, un officier de gendarmerie et un membre civil désigné pour un an par le préfet.

En cas d'insuffisance du personnel du génie ou de l'artillerie de la région, un officier d'une autre arme supplée l'officier d'artillerie ou du génie, ainsi que l'officier d'administration de l'un ou de l'autre de ces services.

Pour les champs de tirs de circonstance, la commission comprend un fonctionnaire de l'intendance, président, désigné par le général commandant la région, un officier de la troupe exécutant les tirs désigné par le commandant de cette troupe, un membre civil désigné soit par le maire s'il n'y a qu'une commune intéressée, soit par le préfet s'il y en a plusieurs.

La commission ainsi constituée (1) fonctionne, pour

1. Les commissions spéciales aux grandes manœuvres diffèrent de celles qui fonctionnent pour les réquisitions ordinaires en ce que les premières sont constituées par corps d'armée, les secondes par département, la majorité est acquise à l'élément militaire et non à l'élément civil, enfin, elles fixent l'indemnité au lieu de donner un simple avis.

les propriétés privées, exactement comme celle des grandes manœuvres.

Elle reconnaît, dès sa constitution, les terrains compris dans les zones fixées par l'autorité militaire comme devant être interdites aux habitants pendant l'exécution des différents tirs ; elle se rend compte de leur valeur, de la nature des cultures et de leur production moyenne. Elle peut aussi, avant chaque série d'exercices, reconnaître l'état de ces terrains. Elle reçoit, par l'entremise des maires, les demandes d'indemnité, qui doivent, à peine de déchéance, être déposées à la mairie dans les trois jours qui suivent soit chaque exercice de tir isolé, soit chaque série d'exercices de tir d'après l'avis donné par l'autorité militaire aux maires des communes.

Ceux-ci ont à prévenir les intéressés et à faire parvenir à la commission un état individuel mentionnant la date de la réclamation, la nature du dommage et la somme réclamée.

La commission se transporte alors successivement sur le terrain de chacun des réclamants, en prévenant à l'avance les maires du moment de son passage et fixe l'indemnité. En cas d'acceptation, le montant de la somme fixée est payé sur-le-champ, soit par l'officier faisant partie de la commission, muni à cet effet d'une avance de fonds, soit par un officier d'administration, désigné par le général commandant la région pour accompagner la commission. A défaut d'acceptation immédiate, un procès-verbal est dressé contenant tous les renseignements néces-

saires. Nous verrons dans le paragraphe suivant les règles de compétence au cas de refus.

La loi du 17 avril 1901 et le décret consécutif ne sont pas applicables aux tirs à la mer ni aux terrains maritimes ; si dans le fonctionnement des champs de tir avoisinant le littoral, il est causé des dommages à des terrains ou à des individus soumis aux lois de la police maritime, le règlement des indemnités continue à être fait conformément aux lois spéciales régissant la matière. Bien entendu, malgré les changements apportés dans le mode de règlement de ces dommages, les principes généraux sur lesquels sont basées les indemnités n'ont pas changé. Ce sont ceux que nous avons indiqués dans la première partie, qui doivent guider désormais les commissions soit pour la reconnaissance du droit, soit pour son évaluation.

Il est bien entendu que la procédure que nous venons d'exposer s'applique uniquement aux dommages causés *aux propriétés privées*. En ce qui concerne ceux causés aux chemins vicinaux, une procédure distincte, que nous examinerons tout à l'heure, doit être suivie.

D'après les instructions émanées du ministère de la Guerre (1), la reconnaissance préalable, par les commissions permanentes, des terrains compris dans les zones dangereuses des champs de tir permanents

1. Circulaire du 22 avril 1903 : notification de solutions pour l'application de l'instruction provisoire du 3 août 1901, pour l'exécution de la loi du 17 avril 1901 sur les exercices de tir, § 8.

et temporaires ne doit pas obligatoirement être renouvelée chaque année. Il appartient au président de la commission de faire des propositions, à cet égard, au général commandant le corps d'armée, qui statue.

La reconnaissance préalable n'est même pas prescrite pour les commissions éventuelles des champs de tir de circonstance.

Pour que le droit d'indemnité soit ouvert il faut, conformément au droit commun, qu'il y ait eu un dommage réel et dûment justifié. Le seul fait qu'il est tombé un projectile dans un champ ou que l'accès d'une propriété a été interdit certains jours et à certaines heures ne suffit pas pour faire allouer une indemnité. Il appartient aux propriétaires de démontrer que les projectiles tombés ont causé un dégât appréciable, ou que l'interdiction d'accès a apporté à l'exploitation de la propriété un trouble ou une gêne se traduisant, soit par un supplément de dépenses, soit par une diminution de rendement.

Dans nos explications, nous avons visé uniquement les indemnités à allouer aux propriétaires des terrains situés dans la zone dangereuse. Mais, il reste bien entendu que si des projectiles sont tombés sur un terrain situé en dehors des limites de cette zone et s'ils ont causé des dégâts matériels, ou si leur fréquence a occasionné un trouble réel d'exploitation, le propriétaire doit être indemnisé au même titre et dans la même forme que ceux dont les terrains sont compris dans cette zone. Au cas où des réclama-

tions seraient formulées dans cette hypothèse par les intéressés, il semble qu'elles devraient être examinées par la commission d'évaluation quand même elles seraient produites après délai de trois jours fixé par la loi. Et surtout, l'autorité militaire devrait, par la suite, prendre des mesures pour englober ces propriétés dans la zone dangereuse.

On est d'avis, en outre, d'admettre que la loi de 1901 a un caractère facultatif. A l'occasion de l'organisation d'un champ de tir temporaire, pour se procurer les terrains constituant le champ proprement dit, les parties peuvent convenir par exemple soit d'un droit de location à forfait de tant par an ou de tant par séance de tir, représentatif de tous dommages éventuels (privation de jouissance et dégâts matériels), soit que les dommages réellement causés donneront lieu à un règlement après coup. Elles peuvent aussi s'entendre pour décider qu'il sera fait application de la loi du 17 avril 1901 et du décret du 29 décembre suivant, ce qui fera évaluer les dommages, à l'intérieur du champ de tir comme dans la zone dangereuse, par la commission dont nous venons de dire la composition et le mode de procéder.

Mais rien ne s'oppose à ce qu'il soit stipulé que l'évaluation des dommages causés à l'intérieur du champ de tir sera faite par une commission d'expertise spéciale, tout à fait distincte de celle instituée par le décret du 29 décembre 1901 pour le règlement des dégâts dans la zone dangereuse et ayant

une composition différente. Mais alors, la commission d'expertise devra être composée, du côté militaire, de la manière fixée par l'autorité compétente, ses évaluations n'engageront cette autorité qu'autant qu'elles auront été acceptées par elle et en cas de contestation, la compétence appartiendra à la juridiction de droit commun, comme tous les litiges relatifs à l'exécution des conventions.

Si cette solution est acceptée et que le champ de tir ne comporte pas de zone dangereuse extérieure, c'est-à-dire si tous les propriétaires des terrains susceptibles de subir des dommages ont participé à la convention, celle-ci suffit pour l'organisation des tirs et la loi de 1901 n'a pas à être appliquée.

Par contre, lorsque le champ de tir comporte une zone dangereuse dont les terrains sont interdits par le règlement du champ de tir, en principe, la loi de 1901 et le décret qui l'a complétée doivent être appliqués pour le règlement des dégâts commis dans cette zone. Mais là encore, rien ne s'oppose à ce que dans des cas exceptionnels, il soit conclu une convention spéciale avec les propriétaires riverains pour fixer le mode de règlement des dommages qui pourront leur être causés.

*Dégradation aux chemins vicinaux et ruraux.* — En premier lieu, il convient de remarquer que les chemins avoisinant ou traversant le champ de tir ne pouvant subir des dégradations que du fait des projectiles ou des charrois d'artillerie, il n'y a lieu de s'occuper de l'application de cette partie de la loi que

dans les champs de tir pour toutes armes et dans ceux de l'artillerie, à l'exclusion de ceux uniquement réservés à l'infanterie.

On sait que l'article 14 de la loi de 1836 auquel renvoie la loi de 1901 prévoit que les subventions pour dégradations aux chemins vicinaux pourront, au choix des subventionnaires, être acquittées en argent ou en nature ; qu'elles seront réglées annuellement sur la demande des communes, par les conseils de préfecture après des expertises contradictoires ; qu'elles pourront aussi être déterminées par abonnement.

La loi du 22 juillet 1882, sur la procédure devant les conseils de préfecture a décidé, dans son article 13 que, dans le cas qui nous occupe, l'expertise doit être ordonnée, si elle est demandée par les parties ou par l'une d'elles, pour faire vérifier les faits qui servent de base à la réclamation. Elle doit être faite par trois experts, à moins que les parties ne consentent qu'il y soit procédé par un seul. Dans ce cas, l'expert est nommé par le conseil à moins que les parties ne s'accordent pour le désigner.

Si l'expertise est confiée à trois experts, l'un d'eux est nommé par le conseil de préfecture et les deux autres par chacune des parties.

La loi de 1881, sur les chemins ruraux, dans son article 11 se borne à faire application aux chemins ruraux reconnus, entretenus à l'état de viabilité, les mêmes règles qu'aux chemins vicinaux.

Dans la circulaire du 3 août 1901 portant instruction provisoire pour l'application de la loi du 17 avril,

le ministre se prononce en faveur du règlement en argent des indemnités après constatation des dégâts à l'exclusion des prestations en nature et de l'abonnement à forfait.

Malgré l'économie qui pourrait résulter de l'emploi de la main-d'œuvre militaire, on a adopté le règlement au moyen de subventions en deniers, afin d'éviter de distraire des hommes en service et pour ne pas s'exposer à des contestations avec les communes.

Quant au système de l'abonnement annuel, il n'aurait été praticable, si on avait été disposé à l'admettre, que pour les champs de tir permanents de l'artillerie qui reçoivent tous les ans à peu près le même effectif de troupes. Il ne pouvait évidemment être adopté pour les champs de tir temporaire ou de circonstance.

Aussi, l'administration de la Guerre a-t-elle décidé que, jusqu'à nouvel ordre, les subventions à allouer pour dégâts causés aux chemins vicinaux et ruraux par suite des exercices de tir seraient réglées chaque année, après constatation des dégâts et en deniers, les communes restant chargées de faire procéder à toutes les réparations.

Voici quelle est la procédure suivie selon que les dégradations proviennent de champs de tir permanents ou temporaires d'une part ou de champs de tir de circonstance d'autre part.

Dans les deux cas, le chef local du service ayant le champ de tir dans ses attributions représente l'ad-

ministration militaire, au cours de cette procédure, dans les rapports auxquels elle donne lieu avec les maires et les préfets, ainsi que devant le Conseil de Préfecture. C'est lui qui est chargé de désigner les officiers qui auront à participer aux constatations d'état des lieux ainsi que le cas échéant, les experts, dont la désignation appartient à l'autorité militaire.

Chaque année, au moins vingt jours avant l'ouverture de la période des tirs, le chef du service militaire demande aux maires pour les chemins vicinaux ordinaires et ruraux ou au préfet pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, de faire procéder à la constatation contradictoire de celles de ces voies qui sont susceptibles d'être dégradées par les tirs. Cette constatation est faite par l'agent-voyer cantonal, en présence du maire pour les chemins vicinaux ordinaires et pour les chemins ruraux, par l'agent-voyer de l'arrondissement ou son délégué pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. L'autorité militaire y est représentée par un officier d'artillerie ou du génie selon que le champ de tir relève de l'un ou de l'autre service. De plus, si au cours des exercices, il se produit une dégradation nécessitant une remise en état immédiate (telle que, par exemple, la rupture d'un pont) elle fait aussitôt l'objet d'une demande de constatation contradictoire. Il en est de même, et ce, sur l'initiative des gardiens du champ de tir, de tous dégâts résultant de charrois non militaires ou de toute autre dégradation acci-

dentelle non imputable à l'administration. Si les parties ne peuvent se mettre d'accord sur les causes et sur l'étendue du dommage, on recourt à la procédure prévue par l'article 24 de la loi du 22 juillet 1889 (1).

Aussitôt après la clôture des écoles à feu, le chef du service militaire invite les maires ou le préfet, à lui adresser leurs demandes de subvention. Ces demandes, préparées par les agents-voyers dans le mois qui suit la clôture des tirs, remises par eux aux maires ou au préfet, doivent être notifiées par ces agents et par voie administrative à l'autorité militaire avec invitation de faire connaître, dans un délai de dix jours, si les demandes sont acceptées.

Si elles paraissent exagérées, le chef du service militaire adresse ses observations au maire ou au préfet et offre de faire expertiser amiablement le dommage par un représentant de l'autorité militaire et un représentant de la commune ou du département.

Au cas où cette proposition ne serait pas acceptée ou bien où les experts amiables ne se seraient pas mis d'accord, on recourrait à l'expertise légale.

L'expert chargé de représenter l'autorité militaire soit dans l'expertise amiable, soit en cas de désignation de trois experts, est, autant que possible, le même officier qui a procédé à la reconnaissance du terrain avant l'ouverture des tirs. Après détermination

1. Art. 24. — En cas d'urgence, le président du Conseil de préfecture peut, sur la demande des parties, désigner un expert pour constater des faits qui seraient de nature à motiver une réclamation devant ce Conseil. Avis en est immédiatement donné au défendeur éventuel.

du chiffre de la subvention, le chef du service ayant le champ de tir dans ses attributions avise le directeur du service de l'intendance de la région qui, sur les crédits des réparations civiles, ordonnance au profit de la commune, le montant des subventions qui lui sont dues.

*Champs de tir de circonstance.* — On suit les mêmes règles pour les champs de tir de circonstance organisés pour l'artillerie ou pour les troupes de toutes armes. Cependant, ces champs de tirs ne pouvant donner lieu à des dégradations importantes du fait des charrois militaires et les dommages aux chemins devant se borner aux dégâts accidentels causés par les projectiles d'artillerie, on se dispense, alors, de demander la constatation préalable de l'état des chemins, à moins qu'ils soient manifestement dans de mauvaises conditions d'entretien. On se contente de procéder dans les formes ci-dessus au règlement des subventions aussitôt les tirs terminés.

Qu'il s'agisse d'indemnités aux propriétés privées ou de subventions aux communes pour leurs chemins, quand le règlement amiable ne peut être obtenu, il y a lieu de s'adresser aux tribunaux. Nous allons exposer dans le paragraphe suivant les règles de compétence à suivre dans les deux cas.

§ III. — Juridiction compétente pour la fixation  
des indemnités.

Il convient de suivre ici le même ordre et d'observer la même division qu'au paragraphe précédent.

Nous examinerons donc d'abord la question en ce qui concerne les propriétés privées, ensuite en ce qui concerne les chemins vicinaux et ruraux.

Dommages causés aux *propriétés privées*. — La solution adoptée par le législateur de 1901, en ce qui concerne le mode de règlement des dommages causés aux propriétés privées par les exercices de tir a eu pour résultat de changer la juridiction compétente, au cas où les parties ne tombent pas d'accord pour fixer le montant de l'indemnité. Antérieurement à cette loi, la compétence appartenait aux tribunaux administratifs, en vertu de cette théorie d'après laquelle il n'appartient qu'au ministre, sauf recours au Conseil d'Etat, de déclarer l'Etat débiteur.

Aux termes de l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877 auquel renvoient expressément les articles 54 et 54 *bis* de la nouvelle loi ainsi que le dernier paragraphe de l'article 114 nouveau, tel que l'a rédigé le décret du 29 décembre 1901, désormais la compétence est judiciaire. En effet, dans les trois jours de la proposition de la commission, les décisions de l'autorité militaire doivent être adressées au maire et notifiées administrativement par lui à chacun des intéressés ou à leur résidence habituelle, dans les vingt-quatre

heures de la réception. Les intéressés ont quinze jours, à partir de cette notification pour faire connaître au maire s'ils acceptent ou refusent l'allocation qui leur est offerte. Faute par eux d'avoir fait connaître leur refus dans ce délai, les allocations sont considérées comme définitives.

Quant au refus, il doit être motivé et contenir la somme réclamée. Il est transmis par le maire au juge de paix du canton, qui en donne connaissance à l'autorité militaire et envoie de simples avertissements, sans frais, pour une date aussi prochaine que possible, à l'autorité militaire et au réclamant.

En cas de non-conciliation, il peut prononcer immédiatement ou ajourner les parties pour être jugées dans le plus bref délai. Il statue en dernier ressort jusqu'à une valeur de 200 francs inclusivement, et en premier ressort jusqu'à 1.500 francs inclusivement. Au-dessus de ce chiffre, l'affaire est portée devant le tribunal de première instance. Dans tous les cas, le jugement est rendu comme en matière sommaire.

Il est résulté de ces dispositions un changement complet de compétence. La réparation de ces dommages précédemment portée devant le Conseil d'Etat est désormais soumise aux tribunaux judiciaires. C'est la conséquence de l'assimilation avec les réquisitions. Mais pour celles-ci, elles-mêmes, la question n'avait pas été sans soulever de graves discussions en 1877, lors du vote de la loi. On avait songé, à cette époque à adopter la compétence administrative, par assimilation des réquisitions avec les fournitures militaires.

Au contraire, la compétence judiciaire fut admise par l'assimilation des réquisitions avec une expropriation pour cause d'utilité publique. L'analogie aurait conduit à des conséquences devant lesquelles on a reculé. C'est ainsi qu'il aurait fallu, dans ce cas, admettre le paiement préalable à la prise de possession de la fixation de l'indemnité par un jury. Ce dernier a été remplacé par la commission dont nous avons exposé la composition et l'indemnité préalable a été écartée à raison des conditions dans lesquelles se fait la réquisition. Si l'indemnité devait être fixée et payée avant la prise de possession, la réquisition manquerait son but, elle ne permettrait pas d'atteindre le résultat cherché.

En ce qui concerne les champs de tir, comment expliquer la solution admise ? Constitue-t-elle une dérogation au principe, en vertu duquel ces affaires étaient précédemment de la compétence des tribunaux administratifs ou bien est-ce par application d'un autre principe qui aurait été adopté par le législateur ? En faveur de cette dernière manière de voir, on a dit que les indemnités accordées dans les cas qui nous occupent ne seraient plus, à proprement parler, de véritables dommages-intérêts accordés à des particuliers lésés, dans leurs droits de propriétaires par un acte de l'administration ou le fonctionnement d'un service public, qu'ils seraient seulement la juste compensation d'un service rendu par voie de réquisition, une espèce de droit de location.

Nous pensons qu'il faut considérer la solution don-

née par la loi de 1901 comme exceptionnelle. C'est en ce sens que se prononce M. Georges Teissier dans l'étude consacrée par lui à la Responsabilité de la Puissance publique, dans le *Répertoire du Droit administratif* (1). « Le Tribunal des conflits, le Conseil d'État de la Cour de cassation sont donc aujourd'hui absolument d'accord, dit-il, pour reconnaître que c'est à la juridiction administrative et, plus exactement au Conseil d'Etat, juge ordinaire ou contentieux administratif, qu'il appartient, en principe, de statuer sur *toutes les demandes* d'indemnités dirigées contre l'Etat à l'occasion du fonctionnement des services publics ou à raison des imprudences, des négligences et des fautes de toutes sortes imputables au personnel qu'il emploie pour assurer ce fonctionnement. » Les tribunaux civils, porte une décision du Tribunal des conflits du 1<sup>er</sup> mai 1875, « ne peuvent connaître des actions en responsabilité formées contre l'Etat à raison du fait de ses agents, que dans le cas où la connaissance leur en aurait été spécialement attribuée par la loi ». Et encore, dans une autre affaire, le même tribunal (2) s'exprime ainsi : « Considérant, que si quelques lois spéciales, très peu nombreuses, ont, pour des cas particuliers et à l'égard de certains services publics nommément désignés, édicté, en termes exprès, la responsabilité civile de l'Etat et la compétence des tribunaux ordinaires, ces dispositions

1. Bequet, t. 23, p. 122 et s.

2. Trib. des conflits, de Nivonne, 20 mai 1882, Leb. 82, p. 532.

légales ne se comprendraient pas si cette responsabilité était engagée dans les termes du droit commun. » C'est donc une nouvelle dérogation à cette règle générale qu'a apportée la loi du 17 avril 1901 (1). Elle est justifiée, non seulement par l'analogie qu'elle a établie entre les dommages causés par les exercices de tir et les réquisitions militaires, mais surtout par l'intérêt qu'il y avait à faire trancher ces questions, en général de peu d'importance, par un organe judiciaire placé à la portée des contribuables : On évite ainsi les frais, les déplacements et les délais exagérés. Telles nous semblent être les raisons pour lesquelles le législateur a attribué la connaissance de ces affaires au juge de paix et au tribunal d'arrondissement quand leur importance dépasse celle du juge de paix (2).

*Dommages causés aux chemins vicinaux.* — Sur ce point, la loi de 1901 a renvoyé purement et simplement à l'article 14 de la loi de 1836 qui porte que les subventions pour dégradations aux chemins vicinaux seront réglées annuellement sur la demande des communes, par les conseils de préfecture, après des expertises contradictoires.

C'est donc à ces tribunaux qu'appartient la connaissance de toutes les contestations qui pourraient s'élever sur la question.

Il nous reste maintenant à examiner s'il peut en-

1. Bequet, *loc. cit.*, p. 124.

2. Il n'a pas été dérogé à ces règles par la loi du 12 juillet 1905.

core se produire des difficultés que la loi n'avait pas prévues et dont elle ne fournit par la solution et à conclure. Les deux points feront l'objet du chapitre suivant.

### CHAPITRE III

#### Difficultés non prévues par la loi et susceptibles de se produire. Conclusion

Il est deux cas que la nouvelle loi n'a ni prévus ni réglés. Le premier est celui de savoir si un propriétaire a le droit de construire dans la zone d'un champ de tir existant. Le second est celui de savoir quelle sera la situation si, par suite de la modification des armes, des habitations voisines d'un champ de tir ancien sont désormais exposées à recevoir des projectiles et à subir des dommages.

Pour l'examen de ces deux points, il faut nous rappeler les règles exposées au chapitre I (2<sup>e</sup> partie) d'après lesquelles, en vertu de la loi de 1901 (1), les habitations et bâtiments, cours et jardins y attenant, sont exceptés du droit d'occupation ou d'interdiction d'accès, conféré à l'autorité militaire, à l'occasion des tirs. Mais cette exception ne concerne que les habitations et bâtiments *existant* lors de l'établissement des champs de tir et non ceux qui pourraient être construits par la suite. Car, il convient de le faire remarquer, notre loi n'a pas non plus spécifié que la servitude imposée aux riverains des champs de tir compris dans la zone dangereuse com-

1. Il n'a pas été dérogé à ces règles par la loi du 12 juillet 1905.

porterait interdiction de construire dans cette zone. Et, en raison de la nature exceptionnelle des dispositions de la loi de 1901 et l'aggravation des charges qui résulteraient d'une pareille interdiction, il est impossible de l'admettre, sans une disposition formelle de la loi.

La situation est donc la suivante : s'il y avait eu une habitation ou un bâtiment hors de l'établissement du champ de tir, l'autorité militaire aurait été dans l'impossibilité soit de les occuper momentanément, soit d'en interdire l'accès pendant les tirs. Elle aurait été réduite à procéder comme elle le faisait avant la loi de 1901.

Un champ de tir a été organisé avec fixation régulière d'une zone dangereuse, comprenant uniquement des terrains non bâtis. Par la suite, l'un des propriétaires de ces terrains veut construire. Quelle va être la situation ?

Plusieurs points paraissent certains. En premier lieu il n'est pas possible, comme nous venons de l'établir, de s'opposer à la construction projetée.

En second lieu, la servitude résultant de l'établissement du champ de tir et de la détermination de la zone dangereuse ne disparaîtra pas non plus par le fait même. Le Conseil d'État l'a décidé (1) expressément dans une autre circonstance : les travaux faits sur un terrain, postérieurement à l'établissement d'une servitude légale, ne peuvent pas faire cesser les effets de cette servitude. S'il en était autrement,

1. Conseil d'État, Delom, 18 mars 1869.

dans notre cas, il suffirait à un seul propriétaire d'installer une habitation, de construire un bâtiment dans la zone dangereuse pour mettre l'autorité militaire dans la nécessité de chercher d'autres terrains pour établir son champ de tir. C'est inadmissible.

Sans doute, comme le prescrivent les instructions de l'autorité militaire, dès qu'un propriétaire commence à construire ou en manifeste l'intention, les services dont relève le champ de tir lui signifieront immédiatement qu'il se trouve dans la zone dangereuse, telle qu'elle a été régulièrement fixée. On lui en adresse une copie, un plan. Nous admettons même, sans difficulté, qu'en cours des travaux, on pourra faire observer les consignes, occuper et interdire l'accès. Il n'y a encore ni habitation ni bâtiment.

Mais, quand la construction sera achevée et que le propriétaire viendra l'habiter, pourra-t-on la faire évacuer pendant les tirs, malgré les termes de la loi. Nous le pensons pour les raisons que nous avons données plus haut. Quand le législateur a inséré dans le texte l'exception relative aux « habitations, bâtiments, cours et jardins y attenant », il a songé à celles-là seules qui existent lors de l'établissement du champ de tir. Cette restriction a une portée et une importance considérables; elle constitue une mesure très efficace de protection de la propriété, quand il s'agit des exercices de tir, *en terrains variés*, qui donnent lieu à l'établissement de champs de tir de circonstance. C'est surtout, nous croyons, en vue de cette hypothèse que le législateur a fait la restriction précitée. Elle pro-

tège d'une manière suffisante les propriétés bâties. Elle paraît d'ailleurs avoir été empruntée à la législation relative aux travaux publics(1) dont s'était inspiré le Conseil d'Etat lui-même dans la jurisprudence qu'il avait élaborée antérieurement à notre loi. On ne s'est pas rendu compte des difficultés auxquelles elle donnait ouverture, quand il s'agit des champs de tir permanents ou temporaires. Il y a là une lacune de la loi.

Reste la question des indemnités. Elle peut surgir dans deux circonstances : quand on fait évacuer au cours des travaux et dans la solution que nous venons d'admettre, après qu'ils sont terminés et à un moment où il y a « construction, bâtiment, cour et jardin ». Devra-t-on tenir compte, dans la fixation de l'indemnité, des dommages résultant de l'existence d'une contravention ?

Les raisons suivantes nous feraient pencher pour l'affirmative. Dans un cas analogue, le Conseil d'Etat a bien décidé qu'il y avait lieu de refuser toute réparation à un propriétaire qui édifierait de nouvelles constructions à proximité d'un service public dangereux, postérieurement à l'établissement de ce service (2). Mais il faut remarquer que le refus opposé par le tribunal administratif concernait des dommages-intérêts dus à raison de la dépréciation résultant du voisinage périlleux.

La situation n'est pas la même dans les deux hy-

1. Voir l'article 2 de la loi du 29 décembre 1892

2. Conseil d'Etat, Contentieux Berminet, 4 janvier 1878. Lebon, 78. p. 18.

pothèses envisagées. Il ne s'agit pas de dépréciation résultant du voisinage, il s'agit de dommages résultant soit de dégâts matériels, soit de privation de jouissance. Nous sommes portés à admettre le droit à l'indemnité, car décider autrement aboutit à faire peser sur les propriétés de la zone dangereuse une servitude *non wdificandi* qui ne peut résulter que d'un texte formel.

Ce texte n'existe pas.

Sur le deuxième point, la situation est toute différente. Nous la rappelons. Un champ de tir a été établi. Il ne s'agit bien entendu que de champ de tir permanent ou temporaire. Dans la zone dangereuse, on a eu soin de ne comprendre aucun bâtiment. Mais, par suite de la modification des armes dont la trajectoire a acquis une tension plus grande, il arrive que les habitations voisines vont se trouver désormais exposées à recevoir des projectiles, à subir des dommages de toute sorte. L'autorité militaire va-t-elle pouvoir modifier, étendre sa zone dangereuse, et, soit occuper ces propriétés, soit en interdire l'accès ? Telle est la question.

L'autorité militaire pourra, sans doute, chercher d'abord, si cela est possible, à modifier les lignes de tir de telle manière que l'habitation reste à l'abri de toute atteinte.

Elle pourrait aussi procéder, comme elle le faisait antérieurement à la loi, à l'amiable ; elle s'efforcerait alors d'obtenir du propriétaire une convention aux termes de laquelle il s'engagerait à évacuer sa mai-

son pendant les tirs pouvant la menacer. De son côté l'administration de la Guerre lui promettrait l'allocation d'une indemnité spéciale, ou la commission d'évaluation lui tiendrait compte, outre les dégâts matériels, de la servitude spéciale qu'il consent à subir.

Les instructions du ministère de la Guerre portent qu'on pourrait même, à la rigueur, procéder ainsi dans le cas où il n'y aurait qu'une ou deux maisons englobées dans un champ de tir temporaire où sa zone dangereuse et où les propriétaires consentiraient expressément et par écrit à évacuer, gratuitement ou moyennant indemnité, leur propriété pendant la durée des tirs. Mais elles ont soin d'ajouter que des conventions de ce genre ne sauraient être que tout à fait exceptionnelles et qu'elles doivent être soumises à l'approbation du ministre. Il y est recommandé, en outre, d'agir avec la plus grande prudence et de veiller à ce que, avant chaque tir dangereux pour eux, les habitants soient dûment prévenus, « d'avoir soin de faire vérifier, au moment de commencer le feu, que la maison est bien évacuée, et si, pour une cause quelconque, un habitant y est demeuré et ne peut ou ne veut en sortir, faire ajourner le tir ».

Telle est la solution dans les cas où les propriétaires acceptent de traiter avec l'autorité militaire, dans les conditions ordinaires. Mais si les propriétaires opposent un refus? L'administration militaire est alors désarmée. Elle n'a, s'il s'agit d'un champ de tir permanent, qu'une ressource : l'expropriation qui impose de longs délais et peut entraîner des dépenses

hors de proportion avec le but poursuivi. S'il s'agit de champs de tir temporaires ou de circonstance, elle se trouve exactement dans la même situation qu'avant la loi. Elle n'a aucun moyen régulier, légal, de triompher des résistances auxquelles elle se heurte. Il ne lui reste d'autre ressource que de chercher à s'installer ailleurs, dans un endroit où il n'y aura ni habitation ni bâtiment, solution qui, pour être juridique, peut être très onéreuse.

Tels sont les faits qui ont rendu nécessaire la loi du 17 avril 1901, tels les inconvénients auxquels le législateur s'est proposé de remédier. Nous venons de voir les mesures prises dans ce but ainsi que les difficultés encore susceptibles de se produire. L'utilité et l'efficacité de la loi sont incontestables, malgré les lacunes que nous avons signalées.

Quant à la question de savoir si la propriété privée a été suffisamment protégée dans la circonstance, il nous semble, qu'à son égard, la sollicitude des pouvoirs publics, administration et législateur, est apparue, au cours de ce travail, d'une manière assez éclatante pour que nous ne soyons pas obligés d'insister ici sur ce point.

---

Vu : le Président de la thèse,  
**SAUZET**

Vu : le Doyen,  
**CAUWÈS**

Vu et permis d'imprimer :  
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,  
**L. LIARD**



## TABLE DES MATIÈRES

|                       | Pages |
|-----------------------|-------|
| INTRODUCTION. . . . . | 5     |

### PREMIÈRE PARTIE

|                                                                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — Comment s'est posée la question<br>des champs de tir. . . . .                                                                       | 19 |
| CHAPITRE II. — Insuffisance des dispositions législatives<br>existantes pour se procurer les espaces néces-<br>saires pour effectuer les tirs . . . . . | 28 |
| § I. — Des servitudes militaires. . . . .                                                                                                               | 28 |
| § II. — Des réquisitions militaires . . . . .                                                                                                           | 47 |
| CHAPITRE III. — Mesures prises par l'autorité militaire<br>pour organiser les champs de tir avant la loi<br>du 17 avril 1901 . . . . .                  | 59 |
| CHAPITRE IV. — Situation faite aux propriétés privées<br>voisines du champ de tir . . . . .                                                             | 69 |
| CHAPITRE V. — La zone dangereuse . . . . .                                                                                                              | 88 |

### DEUXIÈME PARTIE

#### Analyse et commentaire de la loi du 17 avril 1904

|                                                                                                                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE PREMIER. — Dans quels cas et à quelles con-<br>ditions l'autorité militaire a désormais le droit<br>d'occuper momentanément les propriétés pri-<br>vées et d'en interdire l'accès pendant les tirs.<br>Sanction de ce droit . . . . . | 106 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE II. — Des indemnités dues en vertu de la loi<br>du 17 avril 1901 . . . . .                                                       | 129 |
| § I. — Dommages qui donnent lieu à réparation<br>et biens à l'occasion desquels ces dommages<br>ont dû être causés pour y donner lieu . . | 130 |
| § II. — Mode de fixation de l'indemnité . . .                                                                                             | 143 |
| § III. — Juridiction compétente pour la fixation<br>des indemnités . . . . .                                                              | 155 |
| CHAPITRE III. — Difficultés non prévues par la loi et<br>susceptibles de se produire. Conclusion. . .                                     | 161 |







